新型城镇化PPP系列

URBAN
OPERATION

The City's
Supply-side Reform Toward Future

城市运营

面向未来的城市供给侧变革

林竹◎编著



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

《新型城镇化PPP系列丛书》总序言

改革开放30多年来，我们在快速发展中积累了丰富的具有中国特色的实践经验。如何将这些经验从理论上进行总结和发展，形成具有中国特色的社会主义发展理论体系，是摆在我们面前的重大课题。中信改革发展研究基金会自成立以来，一直致力于推动中国改革发展问题的研究，力图以中国实践推动中国理论的创新，以中国理论阐释中国实践，坚持实事求是，践行中国道路，发展中国学派。

党的十八大开启了具有中国特色的“新型城镇化”的大幕。之所以称其为“新”，在于它不同于我国前面三十多年的城镇化道路，也不同于国外的城镇化道路，而是基于当下我国独特国情下的城镇化发展运营的探索。也正是因为其“新”，所以更加需要我们从现实出发，探索中国本土的城镇化理论。

作为大型综合性央企，中信集团不仅肩负国有企业理应承担的经济责任和社会责任，也肩负着践行国家战略的使命，必须在实践中不断探索城市发展运营之道，在新型城镇化的创新改革上提供政策供给的理论和实践支撑。

近年来，中信集团在积极践行新型城镇化战略的市场运作过程中，逐步摸索出一种符合国家新型城镇化战略方向、基于市场运作导向的创新商业模式——城市运营，并在近年来结合PPP的模式予以发展融合，形成了系统的理论体系。可以说，这是在特定的中国国情下，探索具有中国特色的城市供给侧变革的经验和理论的尝试，非常值得关注。

中信出版社推出的这套《新型城镇化PPP系列丛书》，系统阐述了新型城镇化战略背景下，应运转型而生的“城市运营商”应如何面向城市发展的未来，以人的城镇化为最终目标，搭建起新型城镇化与PPP模式之间具有商业意义的市场桥梁；如何在兼顾政府、市场、公众“三因子”利益的情况下，实现区域产业、文化、交通、生态、人居环境“五位一体”的系统目标。

当然，作为一种创新和尝试，城市运营的理论内涵和实践价值尚需在实践中不断检验、完善和拓展。但无论如何，本丛书作为我国系统论述新型城镇化、PPP与城市运营关系的“开山之作”，既有从中观层面系统阐释城市运营模式的《城市运营：面向未来的城市供给侧变革》，也有从微观层面论述城市运营如何操作的《城市价值创造：“多规合一”与城市运营模式》，既有理论上的深度阐述，又实践案例作支撑，相信可以为关心中国未来城市发展的中国学派带来启发，也能为谋求在新型城镇化进程中有所作为的各类机构提供有益借鉴，非常值得一读。

是为序。

2016年6月

序 抓住供给侧改革新机遇 培育新型城镇化新动力

2015年12月的中央经济工作会议指出，推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择，是经济升级的客观要求。推进供给侧结构性改革已成为我国当前和今后一个时期经济工作的战略方针。

同时，党的十八大以来“新型城镇化”正式成为重要的国家战略，中央城市工作会议的召开以及《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》的出台，一方面标志着新型城镇化成为推进供给侧改革的重要途径，另一方面也在新型城镇化建设以及PPP领域提出了供给侧改革的要求。然而，近年来的新型城镇化和PPP的实践和探索尽管呈现如火如荼之势，但可借鉴的成功案例和经验却并不多见，政府和市场都亟须得到系统性且可操作的理论指导。

中国新供给经济学研究群体认为，供给侧结构性改革的核心内涵，是问题导向下以改革攻坚克难为关键、解放生产力的长期行为，要解决支持经济长期增长的“动力源”和动力体系转型升级问题。我们认为，我国改革开放大政方针下的转轨，作为重要的制度供给，支持了前30多年所取得的成就，但进一步深化改革的任务又异常艰巨。新常态下，我们一定要抓住供给侧结构性改革所带来的新机遇，构建中国新型城镇化的持续增长动力，这实际上是在工业化、城镇化、市场化、国际化、信息化，以及政治文明概念下的民主法治化的人类文明发展大潮中，经济生活供给侧的五大要素（劳动力、土地与自然资

源、资本、科技、制度）合乎规律地优化形成升级版的混合动力体系，以解决中国城乡经济可持续发展和“升级版”发展的问题。

作为中国新供给经济学50人论坛成员之一，林竹博士近年来一直致力于新型城镇化中PPP与城市运营商业模式的供给创新研究，并作为重要的组织者和实操者，通过“落地”的项目投资开发运营实践，努力探索具有中国特色的中信城市运营模式，有效解决了城市连片开发的重大PPP项目中城市综合开发运营面临的资金、专业人才以及市场化运作的问题，通过一系列的资源整合和资本运作，实现了城市扩容提质、政府税收增加、产业升级转型、企业投资获益、生态环境改善、民众共享成果等综合的经济社会效益。

中信滨海新城项目，是华夏新供给经济学研究院一直关注和跟踪研究的项目之一，中信城市运营以新型城镇化为根本目标，以市场为资源配置的决定因素，以土地、产业、资本三大关键要素为根本出发点，在供给侧发力，通过前瞻性的城市发展战略策划和规划、土地整理、城市公共基础设施建设以及城市产业投资等一系列资源整合运作，提升目标城市的功能规模和资源价值，激发企业投资动力，创造市场需求，在城市供给侧变革领域提供了极佳的经验和实证案例。

本书记录并总结了林竹博士领导的城市运营PPP团队运作城市运营项目的过程与方法，同时将供给侧改革理论和PPP理念模式结合实践而提炼、总结和完善，形成了难能可贵的研究成果，为中国城市供给侧改革提供了可供借鉴、推广的理论和实践范例。相信读者无论是来自政府、企业、专业机构等城市运营参与主体，还是来自政策研究机构、高校、科研院所等研究单位，都能从本书中得到启发、借鉴和帮助。

华夏新供给经济学研究院院长 贾康

2016年6月12日

前言

20世纪80年代以来，我国城市数量和城市人口快速增加，城市规模急剧扩张，创造了世界城市化历史上令人瞩目的奇迹。在全球化、市场化、资本化和信息化的宏观背景下，中国走出了一条独特的城市化发展道路，呈现出一幅波澜壮阔的具有中国特色的中国城市化图景，同时创造了史无前例的实践探索和理论创新的历史机遇。

2013年12月，中央城镇化工作会议明确提出新型城镇化的国家战略，并于2014年3月出台了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，阐明了“市场主导、政府引导”的城市发展方向，中国的城市化逐步从前二十年的“政府推动、政府主导”的城镇化模式向“市场主导政府引导”的新型城镇化发展模式转型。在这种以市场为导向的城市发展观的主导下，脱胎于城市经营（Urban Management）的城市运营（Urban Operation）正在逐渐成为近年中国城市综合开发运营领域的重要市场模式，部分具有战略前瞻性和社会责任感的政府和企业正在共同探索以政府与社会资本合作（Public-Private-Partnership，简称PPP模式）[注]为基础的城市运营PPP商业模式。然而，由于各地城市发展状况与市场环境情况不同，城市运营实践的城市环境与市场环境迥异，城市运营的操作落地模式存在巨大差异，城市运营的政策和制度环境也尚未形成，中国的城市运营实践亟须以城市供给侧变革为导向的创新理论支持和可以落地的操作指引。

然而，城市运营究竟为何物？它与传统的城市经营究竟存在什么差异？与新型城镇化的战略目标之间又存在什么样的内在逻辑关系？与PPP模式如何建立深层次的关联？“多规合一”之于城市运营真的是很重要吗？城市运营的本质和运作方式是什么？寻求这一系列问题的

答案，都需要我们跳出过去二十多年中国城市化发展的模式和思维定势，积极面对“互联网+”时代、民主众筹时代、地缘文化宣示时代、地球村空间扁平化时代、市场主导资源配置时代的来临，以资源大整合的跨界创新思维去开创和迎接中国的城市运营时代。

从统计数据上看，2014年年底中国的城镇化率已达53.7%，新型城镇化战略的提出，恰好吻合世界城市化发展的基本规律，即城镇化率达到大约50%以后，城市化总体上呈现“集约生长”的规律特征，粗放式的城市开发必然逐步过渡到集约化内涵式的城市运营发展阶段。因此，从理论上讲，以集约运营为特征的“城市运营”模式是推进实施我国新型城镇化战略的有效市场化模式。在城市集约运营阶段，城市不再一味地向外扩张，开始注重城区的内涵式持续发展，注重人口的可持续导入与功能更新。这一变化带来的特征是城市从“粗放开发”到“集约运营”的转变。

在全球化时代，中国正在催生一场宏大的城市发展变革，新型城镇化国家战略指出了这一场变革的目标和方向。但这一场城市供给侧变革目标的实现，亟须全面更新和调整我们对城市发展的认识和思维定势。中国城市发展的理念、模式、路径、机制如何在以“市场主导、政府引导”为核心的市场经济体制改革方针指导下深化发展，如何实践落地，是一项摆在各级地方政府、市场投资主体以及社会公众面前的共同课题，亟待探索破解。

在多元城市化因素影响下，中国的城市规划也正在走出纯物质性规划和技术性图示的层面，在关注城市发展目标的同时，强调对外部世界，包括城市发展的政治、社会、经济、文化、环境之间发生的相互作用，强调目标的实现过程与方法。然而，鉴于中国独特的城乡规划管理体制形成了多个部门的“多规”局面，并因此产生诸多城市不协调发展的弊端。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确提出，完善规划程序，推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市

规划、土地利用规划等“多规合一”。2015年12月20日，中央城市工作会议再次明确了增强城市规划的科学性和权威性，促进“多规合一”的政策导向。上述一系列政策层面的信息表明，“多规不合一”向“多规合一”转变是新型城镇化发展的必然要求。可见，无论是在城市经营模式还是城市运营模式下，“多规合一”引发的规划整合问题正在逐步成为新型城镇化战略目标下的核心问题之一。

本书综合回顾我国改革开放以来城市综合开发运营实践、城乡管理体制以及城建投融资体系的变化历程，结合近期发展改革委、财政部推动的PPP模式的精神，在借鉴分析国内外城市经营管理相关理论的基础上，提出基于中国城市化发展独特的具有中国特色的城市运营理念、理论体系和实践模式，在新型城镇化与PPP模式之间尝试搭建了具有商业意义的市场桥梁。本书系统深入地剖析了城市运营的模式特征、目标、内容、方法和流程，形成了“三要素”、“三因子”、“五位一体”、“五规合一”等一系列具有理论创新价值和实践指导意义的城市运营理论体系。

在理论层面，我们一方面在欧美的跨学科理论中寻找理论基点和支撑，另一方面在多个方面、多个层面通过理论分析和案例研究深层次地探讨了中国的城市运营与城市经营之间的内在关联、城市经营与“土地财政”的产生、城市运营与新型城镇化、城市运营与PPP模式的创新、城市运营与“多规合一”、城市运营与“以规划为导向的资源整合”等一系列近期中国城市发展中的热点问题。在实操层面，本书通过详细介绍城市运营理念和模式在中信城市运营实践中的应用情况，辅以国内外典型的城市综合开发运营案例参照分析，以“五规合一”为切入点，系统地阐述了城市运营模式如何在城市发展战略、市场需求、土地利用控制等方面实现“决策—实施”、“策划—规划”的连续统一，以及协调各类规划间的有机融合；如何运用市场校正机制和投资平衡机制对规划整合进行调节；如何保障市场、政府、公众三方在新型城镇化过程中的利益平衡；如何切实发挥政府和社会资本

合作的PPP模式在城市综合开发运营领域的积极效用，并且构建相应的法律保障体系以实现“利益共享、风险共担”的契约精神。

最后，笔者期待通过本书抛砖引玉，在理论层面和实践层面推动中国未来城市发展方式的变革和创新，在更深层次理解和把握城市运营与新型城镇化战略、PPP模式、“多规合一”等国家重大战略和政策的内在关系，在“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的方向下，推进现有城市公共政策与制度的供给侧变革，共同创造和拥抱属于中国的城市运营时代。

---

1. PPP（Public-Private-Partnership）模式，是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目，或是为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

第一章 概述

第一节 城市运营背景

一、全球化：地球村时代

（一）全球化的内涵和表现形式

事实上，全球化始于古代的贸易往来。在欧洲的中世纪，中国就曾与西方通商，借由输出丝绸和茶叶来赚取大量外汇，18世纪的德国学者因此将这条道路取名为丝路。后来奥斯曼帝国崛起后，西欧国家探寻海上新丝路，这在世界史上称为地理大发现，可谓早期全球化的开始。那么，全球化应该如何定义？尽管在经济学、政治学、社会学和地理学等领域，不同的学者给出了不同的定义，但在一般情况下，全球化的含义是指经济现象，是指一种历史进程、一种系统性现象或者一个时代特征。

首先，从历史进程的角度看，全球化的定义有着丰富的内涵。联合国贸易和发展会议认为，全球化是指穿越国家和地区性的政治以及行政边界的经济活动拓展。它反映在有形的和无形的商品和服务（包括所有权）通过贸易和投资途径在不断地加快流动，并且通过移民途径进行的人员流动也在加快[注]；世界银行的研究指出，全球化指的是一种一体化现象，即世界各国的经济、社会发展秩序所表现出的高度渗透、融合以及最终形成一个统一体的形态[注]；欧洲委员会的定义如

下："全球化可以界定为由于商品和服务的流动，也由于资本和技术的流动，而导致的各国市场和生产相互依赖程度日益提高的过程。"注

其次，从系统性现象看，国际货币基金组织对全球化的定义是："全球化是指跨国商品与服务贸易及国际资本流动规模和形式的增加，以及技术的广泛迅速传播使世界各国经济的相互依赖性增强。"注然而在这一方面，世界银行的阐述最为全面，对全球化给出了层层递进的具体概念解释。第一层为全球化，指以经济关系为基础，包括政治、文化和所有社会关系在全球范围的扩展和相互联系的发展进程。全球化的概念不同于经济全球化的概念。全球化不仅包括资本、劳动力、科学技术、信息、产品、服务等在全球范围的流动和合理配置，包括所有经济活动和经济关系在全球范围内的相互交织和融合，还包括思想文化在全球范围的广泛交流。第二层为经济全球化，指以生产力为基础的所有经济关系，在全球范围扩展和相互联系的发展过程或状态。经济全球化是国际化特别是国际分工发展的最高阶段，是社会生产力发展的必然结果，它体现着包括生产要素、生产过程、产品的交换和消费、科学技术、信息服务等在全球范围内的分工和合作，各种经济关系在全球范围内的交织和融合。第三层为工业生产全球化，是指随着生产专业化和社会化的不断发展，以及科学技术的进步，工业生产过程有逐渐超越各国国界而在全球范围内形成统一体系的趋势。

总之，尽管全球化或经济全球化的定义还存在分歧，但纵观全球化的各种内涵，我们可以概括出一个相对综合的、具有经济学意义的全球化定义，即：全球化是指各种生产要素和资源在世界范围的市场体系内，跨越国家和地区的政治和行政边界自由流动以实现生产要素或资源的最优配置。全球化的内涵可以从跨国公司的兴起和发展、外国直接投资、贸易和金融的自由化等方面直接或间接表现出来。

经济全球化步伐加快的一个重要表现就是跨国公司的作用日益突出。跨国公司按照其自身的经营战略在全球范围内融资、生产和销售，日益成为世界范围内社会化生产的组织者和不同产业科技转移与扩散的推动者。跨国公司的全球经营战略在很大程度上决定了世界生产、投资和贸易的格局。根据2013年联合国贸易与发展会议《世界投资报告》的数据，2012年，跨国公司的国际生产继续稳步扩张。2012年，国际直接投资存量增长了9%，达到23万亿美元。跨国公司的外国子公司创造的销售额达26万亿美元，较2011年增长了7.4%。2012年，子公司贡献的附加值达6.6万亿美元，增长了5.5%，高于全球经济增长2.3%的增幅。

外国直接投资（FDI）是国际经济一体化的重要部分，是推动本国企业发展的重要途径，也是投资接受国发展经济的重要方法。这表现在外国直接投资不仅能够为接收国企业提供广阔的国际市场，还能够促进技术转移，从而提高接收国企业的科技水平。其中，跨国购并以及日趋盛行的跨国战略联盟尤其促进了经济全球化不断深入发展。随着经济全球化的深入发展以及跨国投资规模的急剧增长，企业的外部经营环境发生了巨大变化，其生存和发展面临着空前严峻的挑战。为了适应国际市场竞争的需要，应对经济全球化浪潮，一些实力雄厚的大企业纷纷采取措施，通过兼并、收购或强强联合等不同方式实现企业资产的战略性重组，以扩大企业的生产经营规模和全球市场份额，降低经营成本，优化资源配置，进一步增强企业的资本和技术实力，提高企业的经济效益和国际竞争能力。在20世纪90年代，全球范围内跨国并购的规模巨大，数额惊人。据联合国贸易与发展会议的《世界投资报告》统计的数据显示：1991~1995年全球跨国并购额的年增长率为24.0%，1996~2000年这一增长率则高达51.5%。可以说，跨国并购是发达国家跨国公司海外扩张的主要方式，在国际直接投资中占据着极其重要的地位。

此外，经济全球化还体现在货物贸易和服务贸易以及金融领域的逐步全球化进程。世界贸易组织（WTO）通过多轮贸易谈判逐步削减关税壁垒，加速了市场开放，推动了全球化进程。经济合作与发展组织也一直致力于削减贸易壁垒和扩大其成员国国内经济的对外开放度。而国际金融领域逐步向金融全球化方向迈进是全球金融活动和风险发生机制逐渐趋同的过程。首先，国际贸易的发展、跨国投资的膨胀和科学技术的进步为金融全球化提供了物质基础。其次，金融创新和金融工程成为金融全球化的技术基础。新的金融工具、金融市场和金融机构不断出现，为金融全球化提供了适当的载体。同时，随着金融理论与信息技术的不断发展，人们将工程思想应用于金融领域。马科维茨（Markowitz）的资产组合理论、威廉·夏普（William Sharpe）等人的资本资产定价模型（CAPM）及其后来的套利定价理论（APT），都标志着分析型的现代金融和财务理论的成熟。金融工程的发展加快了金融创新的进程，而金融创新又进一步推动了金融全球化的发展。最后，金融全球化的制度基础在于金融自由化。20世纪70年代以来，有两次浪潮席卷了几乎所有的国家，一是发展中国家的金融深化，二是发达国家放松了金融管制。金融深化和放松管制，这两类变革的实质都是金融自由化，它们的目的在于改变对金融体制实施的限制，让市场力量发挥更大的作用，从而为金融全球化提供了良好的制度基础。

（二）全球化与产业分工

从宏观上讲，产业分工可以说是一整套经济学理论体系，是一个经济学学科的分支。回顾改革开放以来的中国产业发展，是全球化与国际产业转移造就了中国目前“世界工厂”的称号，促进了中国产业经济的迅猛发展。从纺织业、汽车制造，到高科技的电子产品，跨国公司纷纷把自己的生产基地从美国、日本、中国台湾地区乃至印度尼西亚、泰国、马来西亚转移到中国大陆。2001年，日本通产省发表的白皮书首次提出“中国已成为‘世界的工厂’”。更有人将这一发展比作100多年前“世界工厂”从英国转移到美国所引起的世界经济的重

组，认为这是中国在未来赶上美国的转折点。经济全球化使世界经济以全球为版图配置资源，表现出了极强的经济活力。顺应这一趋势，世界正在经历史无前例的大规模重新分工。一方面，通过国际贸易快速增长使国际分工的数量迅速增加；另一方面，国际分工的模式出现了重要变化。从不同产业的全球分工，到产业内全球分工，又发展到企业内的全球分工。以跨国公司为载体，资金、人才、技术的全球流动正深刻地改变着世界经济格局。跨国公司的发展使国际分工进入一个新阶段，“世界工厂”也有了更广泛的内涵，其再不能直接简单地等同于国家的经济地位和国际竞争力。而后者是依一个国家在全球国际分工中究竟处于什么地位而定。图1-1为2012~2013年FDI流入前十名的国家/地区。

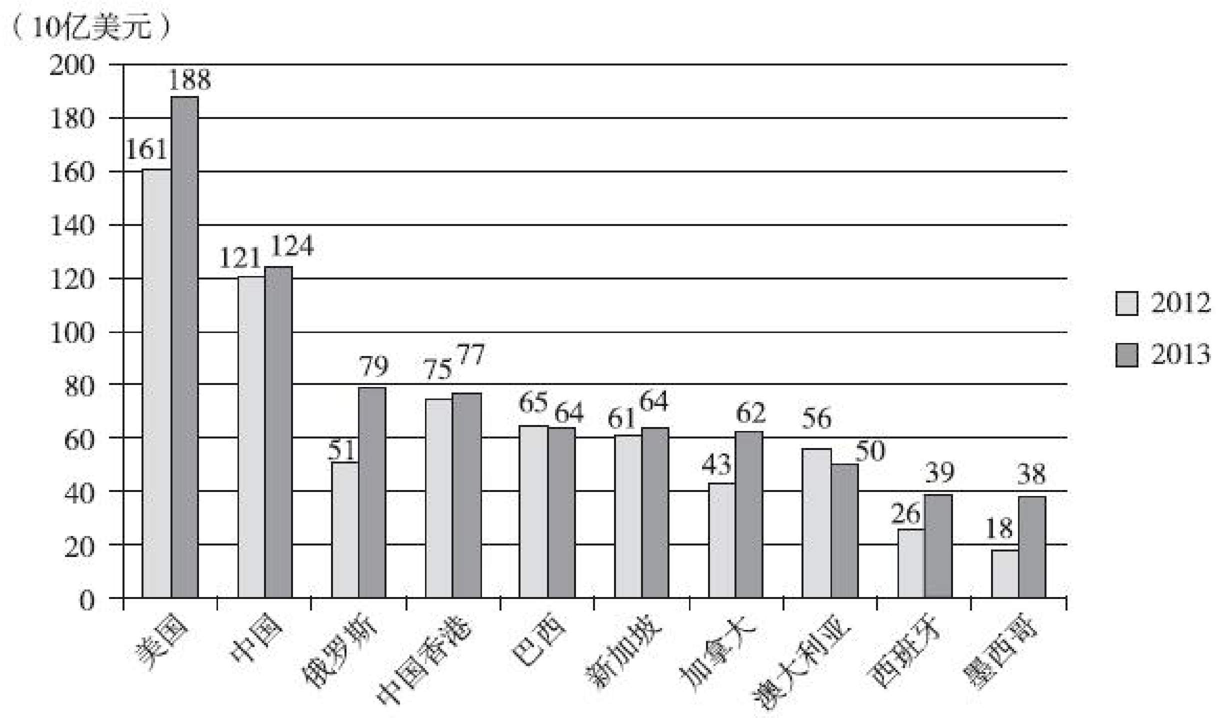


图1-1 2012~2013年FDI流入前十名的国家/地区（10亿美元）

资料来源：《World Investment Report 2014》

按照在国际分工中的地位，“世界工厂”可以分为三类：第一类是来料加工型的“世界工厂”。这类“世界工厂”在国际分工生产价值链中处于最低端。第二类是原材料的采购和零部件的制造以本土化为主，跨国公司控制着研发和市场销售网络。这一类较第一类的层次提高了一步，但仍然属于生产车间型的“世界工厂”。第三类是既具有研发能力和品牌，也控制着国际市场的销售网络；既在本土进行加工制造，同时也在全球范围内进行采购，以实现资源的最优配置。这一类“世界工厂”能够获得生产链的最大经济利益。只有成为第三类“世界工厂”，才能真正成为对世界经济有重要影响的经济体。

在经济全球化的背景下，资本必然向生产成本最低、资本利润率最高的地方集中。国际分工由垂直分工发展到水平分工，现在已进入网络化分工。跨国公司对生产的所有环节在全球范围内进行资本与其他生产要素（劳动力是其主要方面）的最佳结合，而中国在加工制造方面的优势则吸引着全球的跨国公司看好中国。作为一个正在快速发展中的大国，中国拥有很多其他国家发展制造业无可比拟的优势：中国劳动力成本低廉，中国劳动力素质较高而且还在不断提高，困扰制造业发展的基础设施瓶颈障碍目前已经基本消除，中国工业配套能力较强，中国拥有广阔的国内市场，中国社会与政治环境稳定等。但是，中国制造业本身仍存在很多劣势：很少有属于中国的世界知名品牌，物流成本高，物流企业分散，基础设施薄弱，人才结构不合理。与先进工业国家相比，存在着规模和质量上的显著差距。

目前，我国只是在劳动密集型产业，以及劳动密集型与技术密集型相结合的组装加工行业领域，可以说已成为世界的工厂，即只是上述第一、二类“世界工厂”；而在资本密集型和技术密集型的制造业领域，目前还不具备成为“世界工厂”的规模和水平。同时，尽管中国工业制成品的产量相当大，但所获得的经济利益却并不高。在经济全球化背景下，能够获得最大经济利益的是发达国家的跨国公司。发达国家尽力参与并抢占各产业中的高技术和高附加值环节，同时将低

技术与低附加值环节转移给处于发展阶梯较低的其他国家，从而完成产业价值链的分离和转移，以确保效益和收益最大化。如美国跨国公司主要是把加工和装配的工艺过程置于中国，而将研发和销售等关键价值增长环节置于其国内，反映了在跨国公司构建的全球生产体系中，中国处于较低级层次。因此，要成为上述第三类“世界工厂”，中国必须继续保持比较优势，并不断缩小技术水平和生产规模上的差距，增强竞争优势。

（三）全球化与区域经济一体化

全球化和区域经济一体化是一个相互关联的议题。尽管有部分学者认为，区域一体化的进程是明显与全球化相背离的，但国际经济学界认为，区域一体化是全球化的重要补充，不排斥更不会取代全球化，因为它们的终极目标是一致的。例如，世界上最有影响的区域化一体化组织——欧盟，是由欧洲共同体发展而来的，这种单一市场的建立，确保了各成员国之间的良性竞争，推动了欧洲经济的发展，进而促进了国际经济竞争。欧盟由一个以经济合作发展为目的的组织逐渐成长为集经济实体和政治实体为一身的组织，在国际经济和政治舞台上都扮演着举足轻重的角色。在激烈的全球竞争中，其成员国无论大小都能以欧盟成员国的身份在政治、经济等国际事务问题上发出自己的声音，发挥更大的影响力，为本国争取更大的利益。其中统一货币欧元，不仅降低了货币兑换的费用和风险，确保了成员国之间的价格透明度，也提高了资本流动效率，使得欧盟国家日益成为一个联合统一自由流动的市场。同样，作为国际通用货币，欧元的出现与壮大也极大地挑战了美元的强势地位。欧盟之外，还有很多全球性的贸易集团，比如中国—东盟自由贸易区、北美自由贸易协定、南方共同市场等。不管是以贸易为主，还是以迈向政治经济一体化为目标，区域一体化已带领更多的中小国家参与到经济全球化的进程中来。2014年中国提出的“一带一路”发展战略，作为三大国家战略之首被列入党的十八届三中全会决议与《政府工作报告》。2015年3月28日，发改

委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（以下简称《愿景》），标志着“一带一路”的战略正式进入实施阶段。“一带一路”战略的提出，将在很大程度上改变中国在宏观政策、经济增长、政府行为以及国际收支等方面的运行逻辑，也会对现有的国际经济金融格局产生深远的影响，同时也将开启中国第四次投资浪潮。

在产业发展方面，“一带一路”战略将对区域发展带来以下三个方面的变化：（1）基于中国与其他相关国家或组织已经签署的一系列贸易协定，未来将实现公路、铁路、管道、航空、航运等多方面的互联互通，由此带来高端设备制造业出口需求提振，对传统贸易形成支撑，这有利于应对劳动力成本优势下降、出口竞争削弱的形势；（2）部分有竞争力、相对富裕的产能输出，可以部分化解国内产能过剩的局面；（3）国内中西部地区基建、贸易、物流等方面发展提速，这将缓解地区发展失衡的现状。

在区域发展格局方面，根据《愿景》，中国将充分发挥国内各地区比较优势，加强东中西互动合作。据《北京青年报》记者统计，这份设计规划按照西北、东北、西南等区域进行划分，共提到中国26个省（自治区、直辖市）或其中的重要城市，赋予各省市以不同“功能”和“定位”。首先，对于西北和东北地区，文件指出，发挥新疆独特的区位优势和向西开放重要窗口作用，打造丝绸之路经济带核心区。发挥陕西、甘肃综合经济文化优势和宁夏、青海民族人文优势，打造西安内陆型改革开放新高地。完善黑龙江对俄铁路通道和区域铁路网，以及黑龙江、吉林、辽宁与俄远东地区陆海联运合作，建设向北开放的重要窗口。

目前，国内外城市与城市之间、城市与区域之间实施区域经济合作的愿望相当强烈，经济全球化和区域经济协作已经成为现在世界经济格局发展的主导潮流。但是目前我国跨区域城市间的协同联动主要

受制于不同行政辖区带来的政令不一、利益相异，从而无法寻求在同一经济区域当中的资源配置效率最大化。实际上，在同一经济区域内的城市结盟从而形成大都市区域时，基本上从属“首位度”原则，城市之间根据拥有资源程度和辐射能力按特定的秩序排列，特大城市成为大都市圈的核心。当城市群之间的协同从属于上述原则，而不是从属所谓的城市行政级别高低对等原则之后，真正的中国大都市区才可能形成，区域内城市可以避免资源浪费和同质化竞争，实现城市群叠加效应的最大化。

世界银行的研究报告表明，全球化的确有力促进了东亚地区的经济增长，例如中国沿海开放城市区域、中国香港、韩国以及新加坡。但是，我们要注意的是，并非所有的发展中国家在全球化过程中都得到了公平的机会，或者从全球化中得到好处。实际上，除大多数东亚国家和部分拉丁美洲国家之外，有部分发展中国家在全球经济的进程中发展脚步是相当缓慢的。例如，撒哈拉沙漠以南的非洲地区，自20世纪60年代以来，其贸易额就一直在下降。80年代石油价格的下跌也使得很多主要输出国的贸易额大幅下降。这也在不断地启示我们，身处全球化浪潮的国家，必须清醒地意识到这其中的利益与风险、机会与挑战是并存的。

在全球化浪潮中，伴随着广播、电视、互联网和其他电子媒介的出现，以及各种现代交通方式的飞速发展，人与人之间的时空距离骤然缩短，整个世界的紧密程度越来越像一个“村落”。可以说，地球村是互联网的发展，是信息网络时代的集中体现，是知识经济时代的一种形成。而现代交通工具的飞速发展，通信技术的更新换代，网络技术的全面运用最终使地球村得以形成。随着地球村的形成，全球经济发展的差距会逐渐缩小，地区之间的贸易依存度会加大，其在促进经济发展的同时，也会加速风险的传导。

麦克卢汉(注)认为，“地球村”的主要含义不是指发达的传媒使地球变小了，而是指人们的交往方式以及人的社会和文化形态发生了重大变化。电子媒介通过实施反都市化，即“重新村落化”，以此减弱城市化带来的负面影响，使人的交往方式重新回到个人对个人的纯朴交往方式。“城市不复存在，唯有作为吸引游客的文化幽灵。任何公路边的小饭店加上它的电视、报纸和杂志，都可以和纽约巴黎一样，具有天下在此的国际性。”

（四）全球化与城乡空间结构重构

经济全球化在全球层面引发了经济结构的空间调整，在城市层面也引发了城乡空间重组。在全球宏观层面以及区域和城市的中观和微观层面，都存在制造业的空间分散和管理职能相对集中的现象。这是因为全球化引发的产业分工、区域经济一体化等现象都会间接导致城市空间结构的变化。

1.城市经济空间的集中化

第三次产业革命和全球化所带来的以生产者服务业为核心的新型集聚经济产生了对空间的集中化需求。服务业的复杂性、市场的多变性以及交易活动对时间要求的迫切性都构成了新型集聚经济的动力。与纯粹的制造业活动不同，法律、会计、广告、咨询等专业性服务业更多的是建立在对市场信息的掌握程度之上，大量服务企业的空间集聚正好为企业之间通过信息共享来获得尽可能完备的市场信息提供了必要的条件。另外，生产性服务业与其他服务尤其是消费性服务业不同，发达的通信技术使其摆脱了与被服务对象或消费者之间的空间距离的依赖，然而，服务部门之间近距离的面对面交流却因此显得更为重要。另外，在生产性服务业向市中心集聚的同时，城市工业以及高新技术产业则进一步向城市外围的科技园区集中。工业园区具有地价低廉、资源共享、节能降耗、减少污染的特点和明显的产业聚集效

应，加上政府的各种优惠条件，使其成为制造业的最佳空间选择。而随着信息社会的发展，以高科技园区为代表的新产业空间得到了快速发展。从美国斯坦福大学创建世界第一个科学研究园区硅谷开始，世界各地的许多城市都相继建立了类似的科技园区。中国有北京的中关村、上海的张江高科技园区等。东京筑波、中国台湾新竹、意大利米兰、德国斯图加特等世界知名的高科技园区的兴建带动了周边地区的房地产开发以及商业和服务设施的配套建设。

2.城市经济空间的分散化

城市经济活动的空间集中化是伴随着扩散同时进行的，制造业向工业园区的集中就是以工业从城市中心逐渐向外围分散为基础的。在全球化背景下，工作和居住等活动分散与重新整合，产生了一种新的不同于传统中心模式的地域空间结构。城市正由单一中心的城市格局向多中心转化。在分散与整合的空间重构中创造新的空间形态，边缘城市的兴起就是这种地域集聚和分散运动的综合作用的结果。据统计，美国现在大约有200多个边缘城市。全美在20世纪90年代中后期开始建设的商业办公楼多数主要分布在边缘城市。边缘城市是基于现代交通和通信技术而产生的新的空间组织形式，是信息时代全新工作方式的空间应对。首先，其绿化丰富、基础设施完善，具有与现代信息化社会相适应的高效工作环境。其次，它并不是简单的郊区蔓延，也不同于20世纪60年代美国出现的以居住为主的人口郊区迁移，边缘城市更像是一个后工业时代的工作场所。当然，边缘城市的产生除了受到信息技术的影响，还与城市发展的社会经济背景密切相关。边缘城市的发展连同传统城市中心共同构成了多中心的都市空间结构。

3.城市经济空间结构的网络化

城市空间结构的演变本质上是社会经济活动在空间上的反映。不同的生产模式、不同的经济结构，会有不同的空间组织形式与之相对

应。受全球化和信息化的共同影响，一方面，城市功能分区的融合和土地使用的兼容化，改变了城市土地的利用模式；另一方面，信息技术的发展使空间区位的影响因素大为减弱，城市不同地段的区位差异缩小，经济活动由于克服了空间障碍而出现加剧的扩散，而在扩散的同时，一些传统中心的地位不但没有减弱，反而得到了进一步的加强。它以多种商业活动的某个节点的形式延伸到整个大都市区域，并形成了新的次级中心。大都市正向分散的结构收敛，这一结构具有多个亚中心、分散化的制造业和更集中的服务业，这改变了工业经济时代单中心圈层式的空间结构，一个多中心网络化的空间结构正在形成。它是基于快速交通和信息通信网络而形成的新型城市空间结构，多个中心之间通过计算机路由器或者数字高速公路进行连接。西方发达国家的大城市，如纽约、东京、伦敦和洛杉矶等的空间发展充分印证了这一趋势。Peter Hall（1999）的研究表明，由于不同城市的历史和文化造就了由不同类型中心所组成的城市多中心体系。具体表现为以下三个层次：

第一层次的传统商业中心：此类中心大多建成于城市产生之时，保留有城市传统的街道格局和大量的历史建筑，例如伦敦城和曼哈顿老城。

第二层次的商业中心：最初是在20世纪的高档居住区域发展起来的，包含了大量的商务办公，主要是大型企业的总部和文化娱乐中心，例如，伦敦西区和曼哈顿中城。

第三层次的商业中心：是在20世纪60年代的城市更新地区发展起来的，是包括大量办公楼和娱乐场所在内的综合性区域，通常与第一层次的传统商业中心以及第二层次的商业中心保持一定的空间距离。城市外围的边缘城市通常位于城市通向机场的主要轴线上或周边区域，例如巴黎戴高乐机场所在的鲁瓦西、斯德哥尔摩的希斯塔走廊。更外围的边缘城市是信息时代兴起的，集中了大规模的写字楼的后方

办公区域，例如伦敦的克罗伊登、雷丁、格林尼治等。专业化的聚集区是为休闲、商务、会议、展览和大型体育运动等所提供的专门活动区域，是城市内的大型开放空间，例如巴黎迪士尼乐园。这些不同类型的城市中心是城市不同发展时期的空间映像，反映了不同时代的经济发展模式的空间特征。

总之，受全球化和信息化的共同推动，城市空间结构将从单中心圈层式结构向多中心网络化结构转变。多中心的网络化结构不仅是全球化时代城市发展的空间应对，而且反映了城市空间结构的演变历程，是时间的空间积淀。

经济全球化客观上推动了世界范围内的城市经济活动交流，加速了各国城市化的进程，区域间生活和生产要素流动加速，客观上消除或减弱了区域之间的发展差异，使不同背景的城市居民在城市化进程中广泛受益。

二、市场化：资源最优配置时代

市场化之于中国而言，是一个被动接收西方市场化的理念、思想、政策、体制，慢慢建立适应于中国社会和制度的中国式市场化的进程，简而言之，是一个“被市场化”的过程。1978年至今，中国经过了30多年的改革开放，已经形成了独具特色的市场经济体制，市场经济激活了经济主体的活力，引入了公平竞争，同时也加速推动中国融入全球化发展的浪潮中。中国独特的市场经济改革方式取得巨大成果，也得到了其他国家的肯定，逐渐形成了一种具有中国特色的经济发展新模式——“中国模式”[注]。

市场化的基本特征可以概括为六个方面：“经济行为主体的独立化，经济决策的分散化，所有制结构和所有制实现形式的多元化，产

品价格的市场化，要素价格的市场化，经济行为的规范化、法制化、秩序化、信誉化。”这些特征体现了市场化的理论含义，同时影响着市场化进程的推进。本书所指的市场化主要指在世界经济市场化程度日益提升的趋势下，我国市场经济体制的建立发展及其对城市化、城乡一体化带来的深刻影响。

（一）世界市场化的基本趋势

市场化是经济发展的必由之路。世界各国由于历史条件、文化传统等方面存在差异，各国市场化呈现出不同类型。根据发起主体不同，市场化存在三种不同的形式：由民间自发的市场化、由政府策动的市场化以及由民间与政府共同发起的市场化。

民间自发的市场化就是主要由个人自发地进行市场交易和资本积累而推动的市场化。英、美、法等先行市场化国家所走的就是这条道路。民间自发的市场化是一种渐进和比较均衡的经济演进过程，持续时间都比较长久。例如，英国的市场化是与工业化同时起步的，其机器大工业代替手工劳动的工业化过程经历了100多年，因而其市场经济取代自然经济的市场化过程也相应地持续了100多年时间。美国、法国的这一过程也都经历了六七十年时间。近代以来的地理大发现和随之而来的大规模殖民运动，造就了广阔的世界市场，为要素自由流动和企业家施展才能提供了广阔的流动空间，也造就了欧美发达国家的市场化。

政府策动的市场化是由政策预先制定规划，运用行政手段加以推动的市场化。苏联、东欧国家和中国对传统计划经济进行的市场化改革属于这种类型。政府策动市场化意味着对市场化赋予了一定的政府目标，并对原国有经济进行非国有化改造。由于有政府力量作用其间，因而市场化进程将比其自发演进要来得迅速。

民间和政府共同发动的市场化是指介于上述两种方式之间的，由民间的自发力量和政府的自觉力量合力促成的市场化。从理论上分析，这两种力量可以有不同比例的组合，但从实践看，走这条道路的国家都是以民间力量为主、政府力量为辅的。德国、日本及一些新兴工业国家的市场化就属于这种类型。其基本特征是，由于是以自由竞争的民间力量为主，因而市场化的最终结果都是资本主义市场经济；又由于有政府力量的推动，因而这类市场化的速度很快，往往还表现出一种跳跃性。德、日都只花费了20多年时间就完成了工业化、市场化的历史任务，并很快赶超了英、法等先行市场化国家。战后，联邦德国、日本仍用这一模式，不仅在相当短的时间内完成了由战时统制经济向市场经济体制的转轨，并在短期内创造了举世瞩目的经济“奇迹”。

现今，由于市场化带来的经济活力的提升、运行效率的提高、资源配置状况的改善，世界各国都在积极推进市场化道路，市场化及全球化已经成为世界经济发展的必然趋势。

（二）中国市场经济的形成和发展

1.第一阶段：市场经济的初步建立

1978年后我国经济由计划经济向市场经济转轨，自此之后，我国开始了漫长的市场经济改革之旅。在市场经济的初步建立阶段又分为以下两个时期：一是初始阶段（1978~1984年）：这一阶段以“计划经济为主，市场调节为辅”为基本特征。随着农村改革的率先启动，国家逐步放开和发展了集市贸易，放开了个体经营，消费品市场最先得到较快发展，并带动了生产资料市场的萌芽和产生。这一阶段的市场化基本上是在原有的计划经济体制总体格局未变的态势下展开的，计划机制仍占主导地位，市场发育刚刚开始，虽在某些方面引入了市场机制，但基本上是在“体制外”展开。二是展开阶段（1984~1992

年）。这一阶段以“有计划的商品经济”为基本特征。先后提出“有计划的商品经济”、“社会主义市场体系”概念和“国家调节市场，市场引导企业”模式，生产要素市场开始启动，资本、土地、劳动力、技术、信息等要素市场相继起步和迅速发展。另外，作为市场主体的企业的市场化也获得进展，从扩大企业自主权到实行两步“利改税”，从推行承包制到试行股份制，从乡镇企业崛起到国有企业改革，都穿插在整个市场化的进程之中。这一阶段的特点是市场化已经进入“体制内”，市场体系的框架开始显现，市场的力量和计划的力量开始抗衡，突出表现在“双轨制”并存的体制模式上。“双轨制”这一市场化必经的阶段，在我国经济改革中发挥了不可低估的作用。但它同时带来了“寻租”现象和腐败行为的滋生，致使市场化进程受挫，加上这一阶段经历两次严重的通货膨胀（1984年和1988年）及其他经济社会问题的出现，在一定程度上抑制了市场化进程的推进。总之，在这一阶段，一方面，市场化改革已全面展开，市场力量迅速成长，并开始与计划机制相抗衡，是市场化获得重大进展的阶段，另一方面市场化改革也进入不进则退的关键时刻。1992年，党的十四大正式确立“社会主义市场经济”是我国经济体制改革的目标，随后我国废除价格双轨制。

2.第二阶段：市场的基础性作用

党的十四届三中全会提出“建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，有效地推动了中国市场经济的改革发展。这一阶段以建立社会主义市场经济新体制为基本特征。1992年邓小平南方讲话发表以及党的十四大的召开确立了社会主义市场经济体制的改革目标后，市场化进程驶入“快车道”。要素市场发展明显加快，明确提出发展资本市场和劳动力市场，证券交易所正式设立，劳动力全国性的流动势不可挡；企业市场化由以前的“放权让利”进入到深层次的“制度创新”，股份制改革大面积推广，资产重组、资本运营、结构调整浪潮涌现，民营经济登

上经济舞台；政府适应市场的程度增强，宏观调控方式开始由直接调控向间接调控转化，同时政府退出微观经济活动的步伐加快；国际贸易不断扩大，市场化的对外开放程度扩大，尤其是2001年加入WTO后，更增大了国内外市场接轨的压力。这一阶段的市场化进程无论是在广度上还是深度上都是前所未有的，市场机制在经济体制中占据了绝对的优势，市场化进入了纵深推进阶段，正向着成熟阶段迈进。

经过30多年的市场化改革，我国经济取得了巨大成就：经济迅速发展，经济总量跃居世界前列；建立了现代化工业体系，主要工业产品产量已居世界前列；农业生产实现历史性跨越，温饱问题基本解决；产业结构显著改变，第三产业取得长足进步；金融证券事业蓬勃发展，保险业迅速恢复；利用外资突破性进展，外汇储备位居世界第一；城乡人民生活水平迅速提高，社会保障体系进一步加强。市场化为我国经济带来了巨大的腾飞，市场化的进一步推进，将会进一步刺激经济的发展及社会的变革。

3.第三阶段：市场的决定性作用

2014年，党的十八届三中全会进一步提出“发挥市场在资源配置中的决定性作用”，从根本上指明了中国未来市场经济向深水区改革发展的方向。

随着国家市场化政策措施的陆续出台，我国经济的市场化程度也在逐年提高，根据目前学界通用的樊纲、王小鲁测算的市场化指数[注]可知，1997年，全国各省份的平均（算术平均）市场化指数为4.01，到2007年已经增长到7.5，2010年全国各省份平均值为7.85，图1-2为排名前5的省份/直辖市市场化指数变化情况。

具体来说，市场化具有诸多特点，例如市场主体的多元性、市场竞争的公平性、市场体系的开放性、行政的干预程度等。就市场主体

的多元性而言，我国目前已经有了较为明细的行业分类，各个行业都有着大量的供给者和需求者；从市场竞争的公平性来看，目前大部分商品交易双方都能够按照公允价值来完成交易；就市场体系的开放性角度而言，加入WTO后，我国的市场开放程度大大提高；而从政府与市场的关系来看，我国目前各地方行政干预仍然较多，多数城市仍然是地方政府主导下的经济计划，城市规划带着浓厚的政府意志，新型城镇化的发展模式面临挑战和障碍。

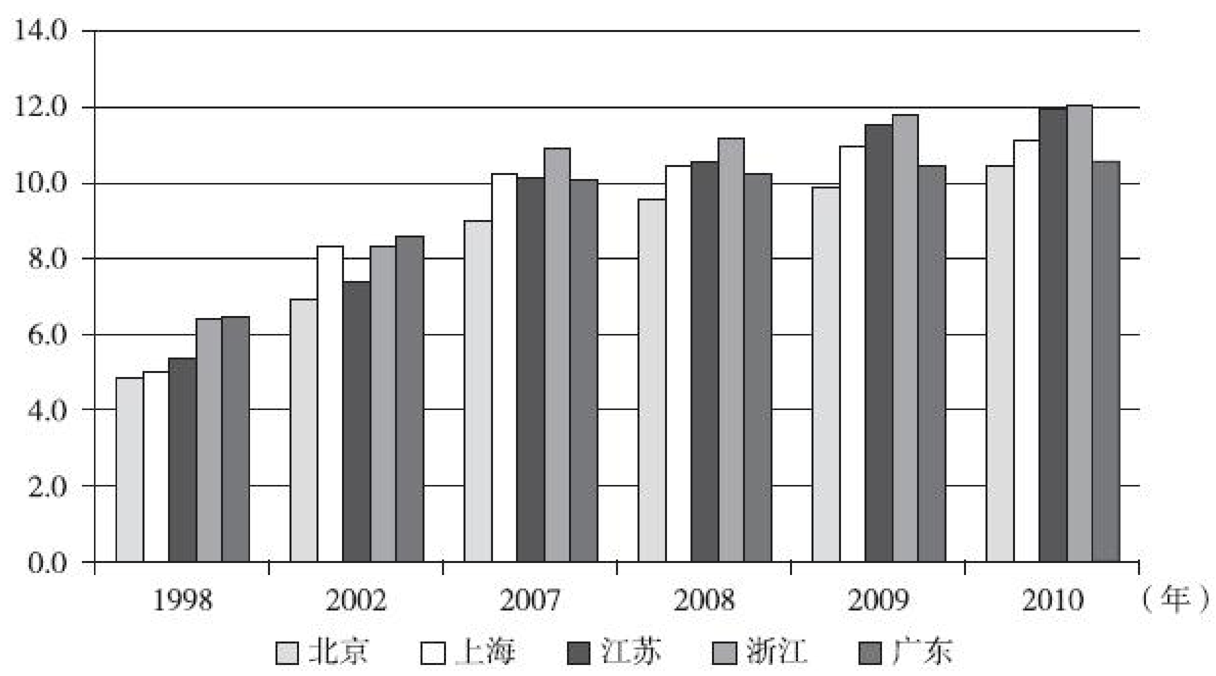


图1-2 1998~2010年排名前5的省份/直辖市市场化指数变化情况

资料来源：樊纲，王小鲁，朱恒鹏.《中国市场化指数——各地区市场化相对进程2011年报告》

（三）市场化与城市化

在市场化的推动下，中国的城市化进程也加速发展，经济、社会、环境等诸多方面都发生了天翻地覆的变化。一方面，城市人口在集聚、工业在发展、科技在进步、基础设施在完善；另一方面，许多城市也出现了规模过大、城市定位不清晰、政府与市场关系不明确、

资源利用率低、环境污染严重等众多影响城市继续快速发展的现象。可见，市场经济的发展给中国的城市化带来了机遇与挑战。

当前，随着我国城乡土地管理体制的进一步改革与深化，国家对房地产行业的管控方式进一步市场化，以粗放式的土地财政为基础的城市经营模式难以为继，这一切促使中国房地产行业逐渐告别单一的地产开发模式，进而朝着新型城镇化所需求的综合性产业发展项目，即集旅游、商业、文化、基础设施于一体的城市综合体项目方向发展，更多地综合考虑城市发展的产业、环境、资源、文化等诸多方面因素，谋求城市整体的经济发展。

2013年以来，受到国家“限购”、“限贷”政策的影响，我国各地城市房价上涨的势头有所遏制，同时“招拍挂”土地出让面积也有所降低，图1-3显示了2008~2012年我国政府国有建设用地出让面积及出让价款情况。从图中可以看出，2012年我国国有建设用地出让面积较2011年有较大减少，一方面体现了土地资源的紧张，另一方面体现了我国政府对于单纯的拿地、建设、出售的房地产运营模式持谨慎保留态度。

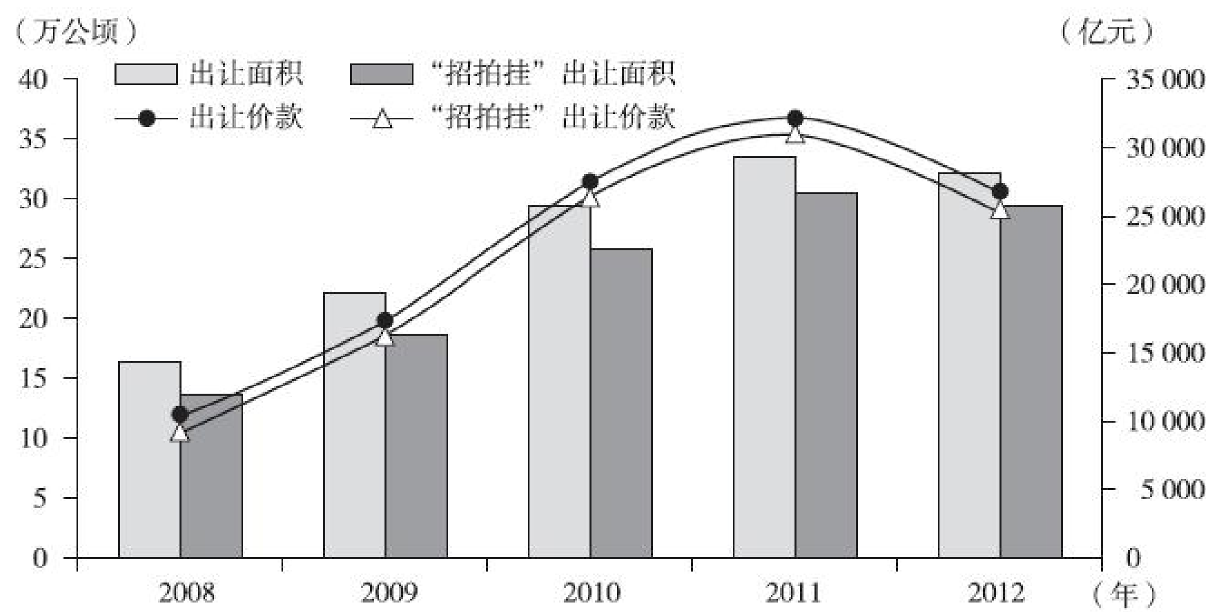


图1-3 2008~2012年政府国有建设用地出让面积及出让价款情况

资料来源：国土资源部

综合来看，一方面，市场化的发展促进了城市以及地产业的飞速发展；另一方面，由于资源的紧张以及人力成本的提升，使得传统的城市发展模式已经不再适应未来时代的需要，因此，探索基于市场机制的城市运营模式是历史和社会发展的必然。

在市场主导集中配置资源的时代，新型城镇化的重心将逐渐由政府转移到市场上来。市场的主导作用主要体现在：通过市场机制合理确定产品、劳动力、资本的价格；由“无形的手”来确保资源的优化配置；通过优胜劣汰来促进产业升级转移和科技创新等，并最终推动新型城镇化的快速发展。党的十八届三中全会提出要发挥市场在资源配置中的决定性作用，可见，无论是政府的政策导向还是社会发展的需求，都要求全面激发市场活力，用“市场主导、政府引导”的方式培育公平可持续的内生增长动力，进而推动新型城镇化全面发展。

三、信息化：“互联网+”时代

信息化是指互联网技术的飞速发展给人类社会的生活模式、工作模式、发展模式乃至思维模式所带来的重大变化。在国家层面，则是指国民经济和社会结构重心从物理物质空间向虚拟的信息知识空间转移的过程。

在我国，国家信息产业部定义的信息化为，“信息化是以信息技术广泛应用为主导，信息资源为核心，信息网络为基础，信息产业为支撑，信息人才为依托，法规、政策、标准为保障的综合体系[注]，”并于2002制定了第一个国家信息化规划——《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》，提出了“十五”计划期间推进国民经济和社会信息化的发展方针、发展目标、主要任务及政策措

施。在国家信息化产业政策的带动下，我国的信息技术发展、信息产业孵化及其衍生的社会和市场效应出现了令世界瞩目的变化，并深刻地影响了中国的产业结构、国民生活方式和人居环境空间结构。

（一）信息技术的突破与发展

“十二五”规划中明确了战略性新兴产业是国家未来重点扶持的对象，其中信息技术被确立为七大战略性新兴产业之一，将被重点推进。新一代信息技术包括六个方面，分别是下一代通信网络、物联网、三网融合、新型平板显示、高性能集成电路和以云计算为代表的高端软件。

下一代通信网络（NGN）。下一代通信网络指一个建立在网络互联协议（IP）技术基础上的新型公共电信网络，是一个真正实现宽带窄带一体化、有线无线一体化、有源无源一体化、传输接入一体化的综合业务网络。下一代通信网络中光网络的建设，软交换以及3G的建设尤为关键。

物联网。从2009年无锡物联网产业基地的设立到2010年温总理提出感知中国，物联网已经成为市场最关心的话题之一，而在“十二五”规划中，物联网很可能取得非常重要的战略地位。

三网融合。三网融合主要指电信网、移动互联网以及广播电视网的融合，此融合并非三网的物联融合，而是应用上的有机融合。

新型平板显示。新型平板显示技术包含多个方面，不仅仅局限于显示技术本身，同时还包括与显示设备关系密切的其他技术。

高性能集成电路。目前中国高端集成电路产业仍然处于成长期，未来随着对专用高集成度集成电路（IC）的需求越来越大、大功率型

IC在节能减排中的应用越来越广泛，高性能集成电路产业将具有很好的发展前景。

云计算。云计算是指将计算任务分布在由大规模的数据中心或大量的计算机集群构成的资源池上，使各种应用系统能够根据需要获取计算能力、存储空间和各种软件服务，并通过互联网将计算资源免费或按需租用方式提供给使用者。由于云计算的“云”中的资源在使用者看来是可以无限扩展的，并且可以随时获取，按需使用，随时扩展，按使用付费，这种特性经常被称为像水电一样使用信息技术（IT）基础设施。

当前，互联网作为一种重要工具和平台与各个行业的结合是未来的发展大势，而其结合的核心在于以下几方面：一是数据驱动运营，互联网让数据的搜集和获取更加便捷了，同时，数据分析预测对于提升用户体验有非常重要的价值；二是基础功能免费，增值服务收费；三是微创新，快速迭代；四是用户体验，任何商业模式的根本都是用户，都是让用户满意。图1-4为2010~2013年我国互联网主要指标发展情况。

（二）信息化与产业结构升级

经过30多年的改革开放，中国经济发展已到了一个从数量扩张到结构转换、效益提高的关键时期，实现产业结构的优化升级已成为加快经济发展的根本出路。利用新兴技术及其产业的发展以及实现传统产业的改造是目前各国产业结构升级调整的基本思路。信息技术代表着新世纪最先进、最有前景的生产力，信息产业是目前对国民经济推动作用最为强烈的产业部门，代表着新世纪的产业发展方向。利用信息技术产业的渗透、融合及牵引，实现传统产业的信息化改造，实现企业组织管理、生产技术、市场营销等各方面的创新，提高企业的竞争力，已成为推动产业结构优化升级的合理选择。

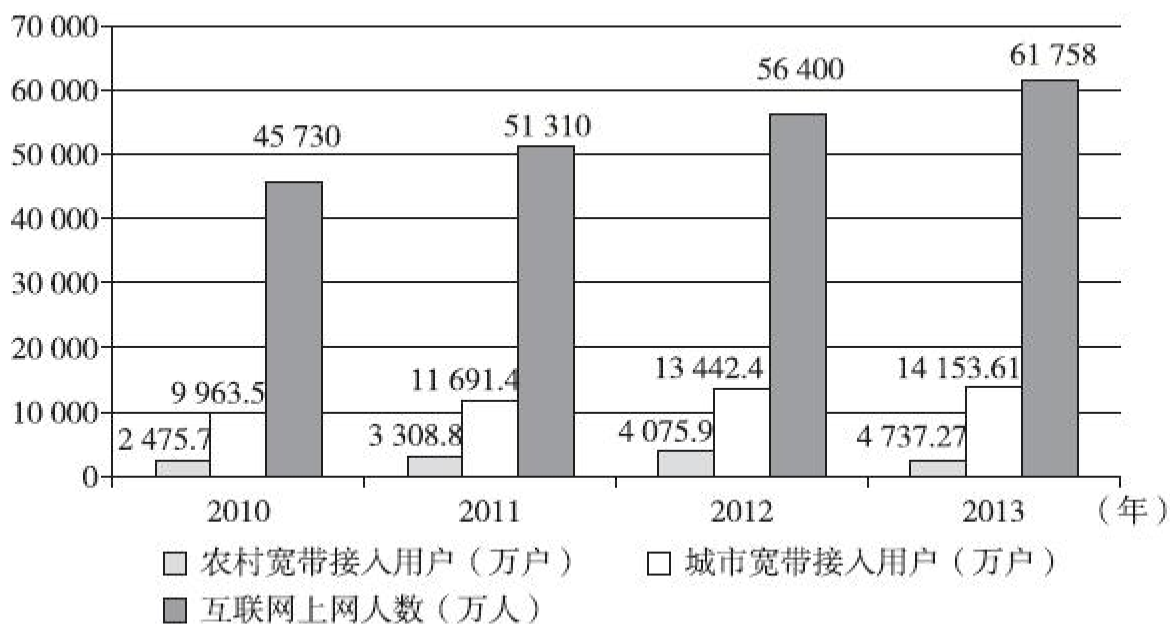


图1-4 2010~2013年我国互联网主要指标发展情况

资料来源：国家统计局

种种迹象表明，“互联网+”的思维方式导致了大量传统行业的颠覆式发展，有效地推进了中国传统产业结构升级。在2015年“两会”期间，李克强总理在政府工作报告中提出“互联网+”的概念，以此作为中国新一轮经济转型创新、全民创业浪潮的重要发展方向，信息化相关产业在未来一段时间内将会聚集大量的资金、人力资本以及科技创新。腾讯作为中国最大的互联网综合服务提供商之一，拥有中国最多的用户，目前正在积极探索民营银行的试点业务，推动传统银行业务的线上化。小米公司因手机业务而为公众所熟知，目前正在着力于发展智能穿戴以及智能家电，希望通过其自身的营销优势以及信息技术，开拓新兴行业并对传统的家电行业进行升级改造。小米盒子的推出，打破了传统的电视和网络之间的界限，同时也颠覆了传统有线电视的盈利模式，这种跨界的竞争对一个行业冲击巨大，但其也会在未来互联网浪潮中大量出现。

信息化带动了互联网金融规模迅速扩张，并在一定程度上威胁到了传统金融业；各种社交网站层出不穷，涌现了一大批高市值的公司；高新信息技术快速更迭，进一步推动了产业优化升级。例如，Google目前被公认为全球最大的搜索引擎，2013年，其年营业额达到了598.25亿美元。同样，著名的社交网站Facebook，是世界上照片分享最多的站点，2012年完成全球科技行业最大规模首次公开募股（IPO），并且在2014年并购了一家虚拟现实头盔制造商以及开始无人机服务计划。

（三）信息化与生活方式变化

在大数据时代，信息技术的发展极大地改变了人们的生活方式，同时促使人们运用互联网思维来重新审视这个世界。互联网思维不仅运用于互联网产品、互联网企业，其也包括传统企业在市场、用户、产品和企业价值链方面对互联网的运用。相对于从手工业社会跨入工业社会对人们生活方式产生的变化，正在发展的信息化社会给人们生活方式带来的变化更是史无前例的。信息技术的发展，特别是网络技术带来的虚拟世界引起了人们生活方式的巨大变化。

首先是虚拟商场带来了购物方式上的变化。今天，网络已经成为我们生活中的重要组成部分，网络覆盖了全球大部分地区，形成了一个有别于现实世界的完完全全的虚拟世界。在网络上，各种各样的信息以极快的速度流动于世界各地，通过网络，人们可以及时了解国内外的新闻、各地的天气预报、股票信息；科学家无须走出国门就可以和世界的同行探讨研究成果等。网络的发展同时带来了虚拟商场，人们借助电子购物就可以足不出户买到自己想要的商品。在网上，只要进行简单的操作我们就可以方便地浏览到世界各地的商店，我们不仅可以看到商品的文字介绍和商品照片，而且可以从多角度浏览和挑选商品，在搜寻和与同类商品比较上都比真实购物方便快捷。通过网上银行或货到付款后，商品会在最短时间里送货到家。因此，到虚拟商

场购物，没有交通堵塞的烦恼，不受时间、地点的限制，商场里没有拥挤，没有喧哗，更不会有服务态度不佳的售货员。另外，我们还可以在第一时间里了解到最新的产品，方便快捷。

网络购物带来的不仅仅是人们生活方式的变化，也催生了许多大型的网购平台公司。

截至2015年上半年，我国网络零售市场交易规模达16140亿元，占到社会消费品零售总额的11.4%；相比2014年上半年的10856亿元，同比增长48.7%，呈爆发式增长态势。2015年上半年中国B2C网络零售市场（包括开放平台式与自营销售式，不含品牌电商），天猫排名第一，占57.7%份额；京东名列第二，占据25.1%份额；苏宁易购位于第三，占3.4%份额（见图1-5）。而同期中国网购用户规模达4.17亿人，接近于全国总人口的1/3。大量的数据反映的是一个产业的变迁，也印证了一个时代的变化。

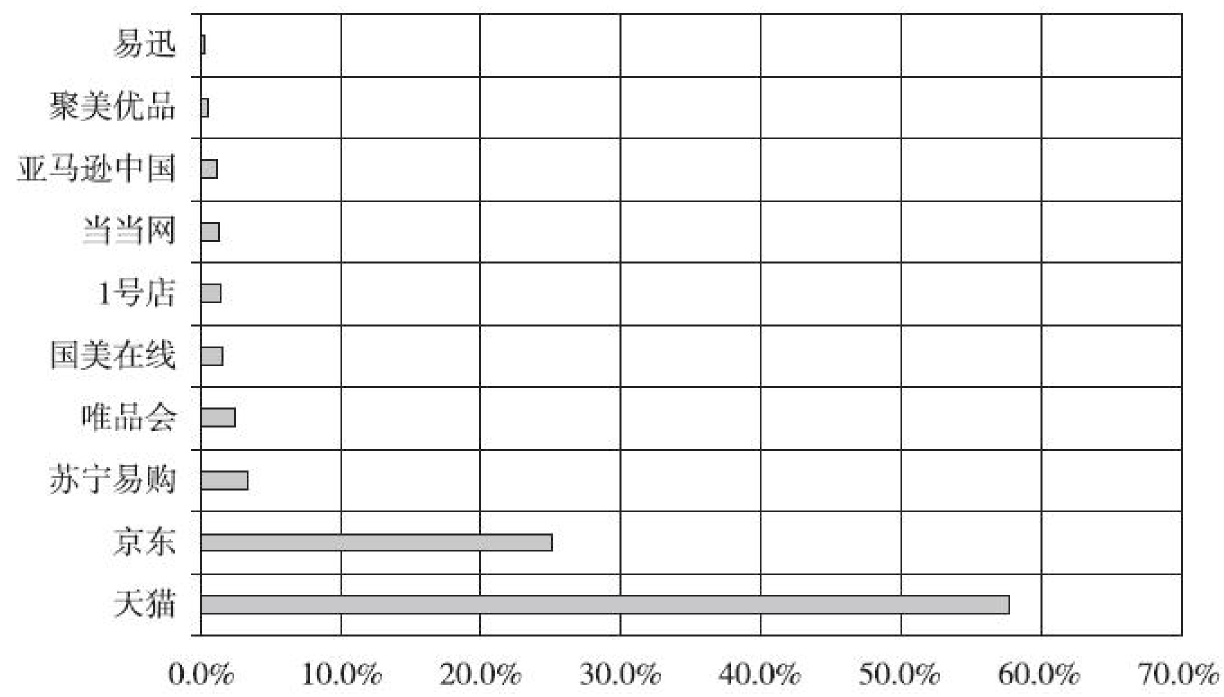


图1-5 2015上半年中国B2C购物网站交易规模市场份额

2014年9月19日，阿里巴巴在美国纽约证券交易所成功上市，股价开盘价为92.7美元，较之前确定的每股68美元的招股价上升了36.32%。此外，阿里巴巴旗下的淘宝和天猫在“双十一”活动当天的销售额屡创新高，在2014年的“双十一”这一天销售额达到571亿元。此外，阿里巴巴还建立起用户的大数据，进而可以有效地进行数据分析，给商家提供详细信息，根据不同类别消费者的需求制订最佳的销售计划。

互联网的飞速发展带来的不仅仅是购物方式的变化，还带了生活方式的改变，例如，微信改变了人们的社交方式，在很大程度上替代了其余社交软件；滴滴打车可以使顾客和车主直接联系，大大减少了等待的时间；大众点评网让人们在极短的时间内搜寻到合适的用餐地点，极大缩减了搜寻的时间成本和人力成本。这些公司的出现改变了人们的生活方式，打破了传统行业的运行规则，同时也促进了产业的互联网化和产业结构升级。

电商的迅速发展不仅仅限于行业本身，从2014年开始，电商与传统商业地产联姻的创新性合作模式也开始进入人们的视野，在O2O大潮中，传统的电商企业、互联网企业、商业地产企业都在尝试着抓住这个崭新的机会。目前，购物中心做O2O有以下几种方式，一是依托微信建立O2O；二是自己开发APP，聚集自己的用户；三是依托阿里集团。这三种方式从本质上看是一致的，因为从商业地产的角度来说，购物中心如果本身具有一定的客流量，并且具有一定的品牌影响力，那么它们所要解决的问题是怎么利用线上的方法做线下的增量，也就是用线上的技术和运营的方法实现线下资源最大化，而在这个过程中，商业地产采用O2O模式的核心仍然在于购物中心本身，即核心竞争力与传统模式相比并无变化。另一个挑战是，中国的购物中心尚未形成规模。美国前四大购物中心集团每家都有300家左右购物中心，全美总计有购物中心1300余家，前四大购物中心集团占据了美国主要的市场份额，而中国前25家购物中心品牌只占购物中心数量的7%。线上选购的

便利并不完全改变线下交易的日常习惯，也就是说，线下购物中心有区域性，有自己的商圈，不是这个商圈的用户永远也不会来。只有规模性的连锁购物中心才能真正体现O2O的优势所在。

（四）信息化与智慧城市

1.大数据决策

哲学家康德在《纯粹理性批判》一书中提到，真理可以分为“分析真理”和“综合真理”。分析真理是由逻辑推理而来，而综合真理则需要经验证据和外部数据来证明。可以说，在信息化得到真正意义上的发展之前，我们主要是通过分析方法来解决问题，即得出“分析真理”。随着计算机技术和网络的发展，大数据崛起和应用程序编程接口（API）的蔓延改变了我们解决问题的方式。过去通常通过建立新的分析模型来推导新的发现，现在则变为通过对大量数据的采集分析，用综合化的手段解决同样的问题。而且，仅仅在几年时间里，大数据技术已经从之前炒作阶段逐渐发展成为新数字时代中的核心技术之一。

由大数据带来的决策方式的变化，实质上是倚靠决策者对所需信息可达性的大幅提高。就城镇化范畴而言，大到城市整体功能的定位，小到精装公寓中装修材料的选定，丰富的数据和精确的信息可以为任何项目提供坚实的决策依据。在新型城镇化的大背景下，遵循市场规律就意味着项目的策划运营必须基于客观的市场数据。理性分析、信息数据的综合运用使得决策行为逐步替代经验化、即兴化、随意化的传统方式。

大数据可以说是当前互联网思维下的产物，将互联网思维运用到决策层面可以很好地适应时代发展的需要。当前，互联网思维已经从一种流传在互联网产业界的思潮，逐渐成为一种自下而上的共识，全面体现在中国经济社会变革的各个领域，更重要的是，互联网思维提

供了一个全新的视角。从决策的角度来看，互联网有以下几个特点：一是互联网思维需要大数据支持；二是互联网思维追求用户及顾客的信任；三是互联网思维追求组织结构的扁平化；四是互联网思维追求知识共享信息互动；五是互联网思维追求注重人的价值。这就要求决策层在做决策时要全面综合掌握信息，充分考虑顾客的需求，融合创新提出针对不同问题的解决方案。

从微观层面上看，万科的成本部门做过一个有趣的试验：他们在不同的样板房内铺上价格不同的地板砖，业主们在被告知价格一致的条件下对各样板房内的瓷砖进行打分，测试结果显示客户的满意程度总体上会随着地板砖档次的升高而提高，但两个变量并不是线性的关系，也就意味着可以通过建立函数得出满意度与成本的最优关系，从而达到利润的最大化。以此类推，各项建材的选用配合全国各地客户群体的调查数据将会形成一个庞大的数据库，若合理分析、善于应用，这个数据库给企业带来的利益将非常可观。

从中观层面上看，O2O给传统的商业地产带来线上客户的同时，也为商业地产的开发和运营决策提供了第一手资料。例如，线上的应用如地图、WIFI热点、电商终端等方式可以采集到各种线下数据，比如消费者习惯行走的路线，某一个店铺有多少用户经过，有多少用户进入，什么样的消费者喜欢进入什么样的店铺，以及进入之后的停留时间，是否购买，购买比例等。这些都是线下数据采集的关键点，关键是对采集而来的繁杂数据进行科学的分析并有针对性地运用于购物中心日常运营，切实提升购物中心的销售业绩。这将是商业地产的策划者和购物中心O2O服务商要解决的问题。

从更为宏观的层面上看，城市的综合开发运营涉及的市场分析、土地研判、产业定位及融资计划等关键环节都需要强大的数据作为支撑，除官方公布的基础数据之外，中指数据、Peterson中国、世行等研究机构对国内各大城市的各类经济指标都有着长期的跟踪记录，为

深入的细节分析和预测提供了可能。就产业定位而言，指标已经细化到如区域内某个细分行业的研产比、区位商、研发投入额、研发人员占比、税收减免政策、区域内知识外溢系数等。信息化、数据化的飞速发展将会改变以往策划者“拍脑袋”的行为方式。

2.城市时空演变

在信息技术的作用下，传统的时间和空间概念正在被颠覆和重新定义，信息时代的区域空间结构重构也受到了广泛的关注并产生了许多创新的概念和思想。

首先，传统的空间是建构在邻近性之上的，即相互主体在物理意义上是聚在一起的。但是，通信和信息技术可以克服这种限制，网络社会中主导的空间形式不再是地方空间，而是一种新的流动空间。而信息化使城市空间成网络式扩展并为空间流动提供技术支持。

其次，信息时代的到来，对城市的产业及其空间结构产生了重大的影响，工业社会中机械的城市功能分区和传统的等级分明的城市布局模式已经不再适用。

再次，城市中空间的集聚和扩散的方式也受到了影响，信息化的发展改变了城市体系的模式，使城市之间的联系更为紧密，从而形成了网络式的空间结构。单个城市也就成为这个网络的节点，城市的发展更加依赖于整个城市体系的发展，城市之间形成了相互依赖、相互影响的复杂关系。

信息技术革命为城市之间的网络联系提供了强劲的技术支持，通过通信网络，生产、分配和管理等经济活动得以隔离分开，城市间联系的内容、广度、深度均发生了深刻的变化。其中一个很重要的特点就是城市的空间结构走向扁平化，复杂的城市层级制度将逐渐消失，取而代之的是更为简单和清晰的城市层级结构。以长株潭城市群的结

构为例进行分析，城市群的空间发展形态或调整目标都日益趋向空间结构的扁平化，区域内城市间虽然职能差别明显，但是规模差别在缩小，联系趋于水平化。随着区域基础设施特别是交通网络和信息网络的发展，长株潭城市群地区的传统城镇等级体系正在被打破，城市群范围内许多城市同长沙的关系正在从垂直的联系逐步发展为水平联系。

不仅如此，互联网及信息技术的发展在改变城市空间距离的同时，也精确了城市定位，有利于城市的空间布局以及城镇化的推进。Google地图的发展使得城市定位变得更精确，它可以很好地方便居民的出行、获取全方位的地理信息、实时了解天气状况。随着城镇化速度的加快，上百万人口的城市数量在增加，城市的半径也在不断扩张，这必然会导致交通问题更突出，而信息化的定位以及地理信息可以很好地帮助人们缓解城镇化与城市交通问题之间的矛盾。

具体而言，每个城市轨道交通项目都应该是从线路的规划开始，不管是规划设计，还是建设、通信、信号、运营都与之有关，都需要以线路专业的资料为依据来安排设计，因此线路专业在城市轨道建设过程中举足轻重，这时，谷歌地球（Google Earth）的选线技术的应用研究具有重要的意义：它减少了设计成本，取得了良好的经济效益，尤其是社会影响力的提高使计算机的高速、准确与人的智慧、经验都可以得到充分发挥，可以说各尽其能；提高规划设计的质量，使轨道交通项目达到投资省、方案优、工期短、效益好的要求；不仅能给出一条新的发展思路，而且可以加强不同专业之间的交流和消化。

四、资本化：民主众筹时代

在全球化、市场化、信息化并存时代，资本市场的意义已经远远超出了其原始内涵，成为社会资源配置和各种经济交易的多层次市场

体系。从历史的角度看，资本市场是商业信用发展的结果，也是股份制和市场经济发展到一定阶段的产物。股份公司通过发行股票、债券向社会公众募集资金，在实现资本集中、扩大社会生产的同时，也为资本市场的产生提供了现实的基础和客观的要求，而市场经济的产生更是为资本市场的迅速发展提供了最为合适的土壤，互联网技术的应用加速催化资本的“虚拟”本质，在短短几年内，互联网金融的发展速度令人瞩目。本书所指的“资本化”特指全球经济一体化已经进入资本全球化的时代，中国也无法置身其外并深受其影响和引导。以2008年的全球金融危机为时代特征，世界进入了一个以无形资本为纽带的一荣俱荣、一损俱损的资本全球化时代。

（一）国际“资本化”背景演变

人类的金融活动伴随着商业活动的繁荣而产生，17世纪前后即出现企业依靠自身的信用在资本市场进行直接融资的金融活动。以华尔街为代表的美国资本市场依托于美国经济社会的发展成长起来，促使纽约成长为全球金融中心，并对国际资本市场产生了重大的影响。

20世纪初到20世纪50年代，国际资本市场开始在资本的国际配置中发挥积极作用，国际资本由欧洲涌入美洲、澳洲等当时的新兴市场国家。第二次世界大战结束后，国际范围的私人银行贷款和证券投资受到相当程度的抑制，货币在发行国境外的流动，市场交易行为也大多发生在“国外”。1973年，随着汇率制度由固定向浮动的转变，美国和其他一些国家逐渐解除对跨境资本流动的控制，国际资本流动进入了一个新的发展时期。同时，石油美元的积累及流动推动了欧洲资本市场的进一步发展。进入20世纪80年代，全球爆发债务危机，由于多数中等收入的发展中国家债务负担沉重，面临着债务还本付息的困难，全球资本流动开始显示出收缩迹象。这场危机对国际金融市场的活动产生了深远的影响。

1988年以后，资本流动的规模获得前所未有的发展，资本的跨国流动进入一个新的全球化发展阶段，资本流动的速度快速上升，资本流动的全球化，资本跨国界流动对经济发展的影响力大幅度上升，更多的国家和地区进入国际资本市场。

2008年爆发的金融危机对全球化时代的资本市场发展和监管提出了新的挑战。此次危机表明，全球金融一体化的趋势正在加剧，各国金融市场相互影响的程度超出了预期。但是从总体上看，全球资本流动持续增长的趋势并未受到金融危机的影响，国际资本市场始终保持规模持续扩张的态势，资本跨国流动的影响范围不断扩大，可以说，全球化始终是国际资本市场的发展方向。

（二）“资本化”在中国：资本市场的发展历程

中国资本市场的产生是中国市场经济体制改革的重要组成部分，可追溯到20世纪70年代末期改革开放政策的实施以及中国经济从计划经济体制向市场经济体制的转型。国有企业改革在转型中的逐步深化和中国经济的持续发展需要与之相适应的金融制度，资本市场应运而生，成为推动所有制变革和改进资源配置方式的重要力量。随着市场经济主导和决定地位的逐步确立，中国资本市场逐步成长壮大，出现了令世界瞩目的变化。回顾改革开放以来中国资本市场的发展，大致可以划分为三个阶段。

第一阶段（1978~1992年）：中国经济体制改革全面启动后，伴随股份制经济的发展，中国资本市场开始萌生。20世纪70年代末期以来，中国资本市场从无到有，从小到大，从区域到全国，得到了迅速的发展。与成熟市场的发展模式不同，中国资本市场是在政府和市场的共同推动下逐步探索和发展起来的。资本市场出现的直接原因是股份制试点。20世纪80年代早期，少量企业开始自发地向社会或企业内部发行股票或债券集资，随后逐步形成了股票市场的火热。1990年，

上海、深圳两家证券交易所成立。随后股份制试点进一步扩大，中国资本市场也开始了快速发展。

第二阶段（1993~1998年）：以中国证券监督管理委员会（以下简称中国证监会）的成立为标志，资本市场纳入统一监管，由区域性试点推向全国，全国性资本市场开始形成并逐步发展。1993年11月，国务院决定将期货市场的试点工作交由国务院证券委负责，中国证监会具体执行。1997年8月，国务院决定，将上海、深圳证券交易所统一划归中国证监会监管；同时，在上海和深圳两市设立中国证监会证券监管专员办公室；11月，中央召开全国金融工作会议，决定对全国证券管理体制进行改革，理顺证券监管体制，对地方证券监管部门实行垂直领导，并将原由中国人民银行监管的证券经营机构划归中国证监会统一监管。

第三阶段（1999~2007年）：以《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）的实施为标志，中国资本市场的法律地位得到确立，并随着各项改革措施的推进得到进一步规范和发展。1999年7月，《证券法》实施，以法律形式确定了资本市场的地位，规范了证券发行和交易行为，将资本市场纳入更高层次的发展轨道。2004年，《证券投资基金法》实施，促进了证券投资基金的发展，资本市场在不断规范中逐步成长壮大。2001年11月，中国正式加入世界贸易组织，资本市场也加快了对外开放和国际化发展的步伐，迄今已设立了12家中外合资证券公司和38家中外合资基金管理公司，引入了116家QFII（合格境外机构投资者），并推出了50只QDII（合格境内机构投资者）产品。2004年1月，国务院出台《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》，将大力发展资本市场提升到了完善社会主义市场经济体制、促进国民经济发展的战略高度。2005年5月启动的股权分置改革，使得市场早期制度安排带来的定价机制扭曲得以纠正，打造了一个股份全流通的市场，市场的深度和广度大为拓展。

近年来，我国初步建立起主板、中小板、创业板、代办股份转让系统构成的多层次资本市场体系，以适应多元化的投资与融资需求；资本市场的法律体系逐步健全，监管规则日臻完善，层次和结构日渐丰富，市场文化更加理性。

（三）资本市场与城镇化

我国的资本市场运作机制具有以下独有的特征：一是股权分置改革；二是《证券法》；三是IPO；四是融资工具创新。传统融资工具，如短期商业票据、银行票据、短期国库券、支票、信用卡以及长期债券、股票、抵押票据等已经不能满足现代企业的融资需求。而融资工具创新为上市公司融资提供灵活、多样化的手段。主要包括：

资产支持票据。这是一种债务融资工具，该票据由特定资产所产生的可预测现金流作为还款支持，并约定在一定期限内还本付息。资产支持票据通常由大型企业、金融机构或多个中小企业把自身拥有的、将来能够生成稳定现金流的资产出售给受托机构，由受托机构将这些资产作为支持基础发行商业票据，并向投资者出售以换取所需资金。

信用卡贷款。作为企业贷款的补充，中国银行、招商银行、杭州银行等均已针对企业主推出高额度的信用卡产品，在一定程度上缓解了小微企业的融资困难。

集合信托产品。中小企业集合信托是针对成长型中小企业，以信托公司作为融资平台，通过发行信托直接向社会筹集资金。这类项目大多由地方政府牵头，并且由国有担保企业承担连带责任担保。

中国的城市化进程对资金需求量巨大，给中央及地方政府带来了巨大财政压力，迫切需要寻求城市财政以及城市投融资模式多样化。各级地方政府在过去十年里搭建了大量的地方融资平台，这些地方融

资平台公开发行的“企业债”和中期票据便是人们常说的城投债，其主要资金投向是基础设施建设或公益性项目，这为城镇化发展提供了所需的资金。同时，城投债也被人们认为有地方政府的“隐形担保”，因此，在相当长的一段时间内，其购买需求非常旺盛。

除通过地方融资平台获取资金外，地方政府还积极实践了PPP、BOT、BT[注]等多种基础设施建设方式。虽然中央政府目前正在积极清理地方融资平台，但从某种程度上来说，在城镇化过程中，地方融资平台、BOT、PPP等模式为及时有效提供城镇化所需资金做出了巨大贡献。在当时的背景下，地方融资平台有效弥补了城市财政资金的短缺，同时也积极探索了多种融资模式，为日后的政府与企业之间更加市场化、资本化的合作提供了经验。

伴随着中国城镇化进程的加速，银行业也经历着飞速的发展，获得了众多的资源与发展优势。截至2014年年底，我国银行业金融机构共有法人机构4091家，资产总额达到了172.3万亿元，同比增长13.9%。银行业金融机构作为资金融通的重要中介给实体经济提供了大量的资金，截至2014年年底，银行业金融机构境内外本外币负债总额为160.0万亿元，同比增长13.35%，其中主要一部分是支持企业发展的贷款。处在全球资本化浪潮的大背景下，如何引导资金流向生产效率高的部门、降低资金成本、提高资金运用效率、有效控制资金风险，是新型城镇化稳健发展所面临和需要解决的问题。

（四）新型城镇化与资本市场创新

近年来，随着中国资本市场的发展以及居民理财意识的加强，基金业得到了长足的发展。这种集合大量货币资金进行专业的市场运作和管理并从中收取手续费的运作模式，可以使人们获得比银行利息更好的收益，因此，形成了聚集资金——赚取投资收益——聚集更多资金的良性循环。作为货币市场基金的代表，截至2015年2月，余额宝已

经有1.49亿人次的用户。截至2014年12月底，我国境内共有基金管理公司95家，其中合资公司46家，内资公司49家，共有取得公募基金管理资格的证券公司6家；管理资产合计66811.36亿元，其中管理的公募基金规模45353.61亿元，非公开募集资产规模21457.75亿元(注)。种种基金品种的出现宣告了，仅仅通过传统的银行定期业务获得收益的时代已经过去，未来的资本市场会以利润为导向，也会更加市场化，资本化的时代已经开启。表1-1为截至2014年12月31日我国基金市场的基本数据。

表1-1 中国基金市场数据（截至2014年12月31日）

	基金数量（只）	份额（亿份）	净值（亿元）	份额（亿份）	净值（亿元）
公募基金	1 897	42 011.99	45 353.61	40 675.94	42 386.35
封闭式基金	134	1 253.71	1 363.79	1 312.01	1 434.57
开放式基金	1 763	40 758.28	43 989.82	39 363.92	40 951.78
其中：股票型	699	10 772.46	13 142.02	10 099.95	11 129.43
混合型	395	5 525.28	6 025.23	5 513.71	5 834.76
债券型	409	3 039.70	3 473.40	3 479.45	3 825.85
货币型	171	20 804.36	20 862.43	19 623.22	19 642.20
QDII	89	616.48	486.75	647.59	519.54
非公开募集资产	-	-	21 457.75	-	18 526.33
合　计	1 897	42 011.99	66 811.36	40 675.94	60 912.67

资料来源：中国证券投资基金业协会

随着资本市场改革的深入以及市场对创新型融资工具需求的加大，2014年11月，证监会取消了企业资产证券化的事前行政审批，自此我国的资产证券化开启“备案制时代”。房地产信托投资基金（REITs）是房地产证券化的重要手段，房地产证券化就是把流动性较低的、非证券形态的房地产投资，直接转化为资本市场上的证券资产的金融交易过程。REITs的特点在于：（1）收益主要来源于租金收入

和房地产升值；（2）收益的大部分将用于发放分红；（3）REITs长期回报率较高，与股市、债市的相关性较低。2015年2月6日，在深圳证券交易所，伴随着一声洪亮的敲钟声，中国诞生了首只交易所场内交易的商贸物业私募REITs。这只REITS是苏宁联合中信金石创设的房地产信托投资基金产品，这也是证监会颁布资产证券化新规后，首只以商业物业租金为支持的资产证券化产品。

近年来，众筹作为一种创新的资本运作方式逐渐成为公众接受和参与的融资方式。众筹，又叫大众筹资或群众筹资，在香港称为“群众集资”，台湾译作“群众募资”，由发起人、跟投人、平台组成。具有低门槛、多样性、依靠大众力量、注重创意等特征，是指一种向群众募资，以支持发起的个人或组织的行为。众筹的出现，一方面是因为全球创新、创业的小微企业存在巨大的资本孵化需求；另一方面是因为人才、团队以及出资人之间寻求平等互惠、民主共享合作成果的深层次诉求，可以认为，“众筹”的兴起正是资本化在全球化、市场化和信息化时代的必然结果，其本质是“民主众筹”。世界银行报告预测，到2025年全世界众筹总金额将突破960亿美元，亚洲的占比将大幅增长。

从目前来看，众筹包括以下四种基本类型：基于捐赠的众筹、基于奖励或事前销售的众筹、基于股权的众筹和基于债权的众筹。其中股权众筹融资，即众筹平台通过向出资者提供证券来为项目所有人筹资的模式，对于当下“大众创业、万众创新”背景下的初创企业或中小企业筹资具有广泛的应用潜力。发改委发布的《关于2015年深化经济体制改革重点工作的意见》也指出，要发展服务中小企业的区域性股权市场，开展股权众筹融资试点。股权众筹模式具有资源整合、利益共享、反映多数人投资意志和发展意愿的特征，可以说是金融业具有突破性的商业模式创新。

当然，作为互联网技术与金融服务结合的产物，众筹模式对我国金融市场发展和监管都提出了前所未有的挑战，目前我国对于包括P2P和众筹模式在内的新兴金融模式还存在监管真空，市场处于自助发展的阶段，欺诈现象高发、投资者的风险意识不强，对投资者的保护力度不大。在当前的法律框架下，股权众筹也可能存在非法集资的法律风险。目前亟待探索对众筹等金融创新模式的监管，制定监管规则，引导市场健康发展。

综上所述，从目前各方面的因素分析，全球化、市场化、信息化的核心驱动力仍然归结于资本的力量。在全球资本的驱动下，世界各国在产业、技术、现代生活方式上日益趋同，区域差异性正在日益减弱，具备与资本的影响力分庭抗衡的力量主要来自宗教和文化。正是宗教和民族文化的坚韧生存和独特差异性，使世界在享受资本带来的现代文明进步的同时，保持着一份古老、虔诚和自我，宣示地缘文化的存在。

在全球化、市场化、信息化和资本化的背景下，寻求新型城镇化的发展机遇，优化配置新型城镇化所需的资源，探索新型城镇化发展的市场化模式、路径和战略，是写作本书的方向和目标。回顾过去的历程，中国的城市发展问题绝不仅仅是简单的城市人口增减、基础设施建设或者房地产开发的问题，而是涉及诸多方面的系统问题，必须站在全球化高度，结合我国市场化、信息化以及资本化的进程特点，整体分析中国城市化进程可能获取的资源和可能碰到的机遇，进而研究中国城镇化的战略以及可能采取的模式和路径。

发展到现阶段的全球经济一体化所具有的特质及特定的表现形式对我国未来城市发展产生着深远的影响。我国在多年前已经开始通过拉动消费来调整经济结构，但是目前来看整体经济对出口的依赖依然很强，东南沿海城市所扮演的“世界工厂”角色是否具有可持续性？一方面是我国劳动力和土地成本优势的下降，另一方面是多年积累的

产业链上下游完善，二者的对冲是如何影响这些城市的产业、经济、形态的发展？又如前文所述，全球产业链从垂直分工到水平分工，再到现今的网络型分工，就国内各城市而言，它们之间的区域经济一体化会给这些地区的城镇化发展路径乃至具体形态带来何种影响？从城市运营商的角度来看，新的市场需求带来的是新的市场机遇，同时又需要崭新的思维方式、高效的运作模式和精准的战略定位来把握这些机遇。

在中国，市场化的发展是一个持续的过程，从最初的以计划经济为主导，到以市场经济为主导。从党的十一届三中全会确立的多种经济成分并存，发挥市场在资源配置中的基础性作用，到党的十八届三中全会明确提出发挥市场在资源配置中的决定性作用。所以目前真正意义上的私有化体制还没有完全分化出来，特别是对于体制相对滞后的城市规划建设领域，受制于我国特殊的土地财政矛盾、规划管理体系等问题，如何发挥市场在城市各类资源高效配置的重要作用仍处于摸索阶段。在这一特殊时点，以市场为导向并有能力执行国家战略的城市运营商将大有可为。

市场经济改革的不断深入必然带来国内资本化的发展，股票市场的建立标志着我国的资本市场开始走上规模化和规范化的道路，但是从没有资本市场到封闭的资本市场，再到相对开放的资本市场同样经历了漫长的过程。我们观察到，在需要大量资金投入的城市建设开发领域，其投融资体系是随着我国资本市场的不断开放而发展，尤其从20世纪90年代初开始出现了许多形式的投融资的创新尝试，如建立城投公司、发行城市建设债券、建立土地批租制度等，在我国过去20多年城镇化的进程中发挥了重要的作用。但不可否认的是，政府主导下的投融资体系也积累了大量的问题和矛盾，随着近期地方融资平台的清理，未来我国城镇化无疑需要更为开放的投融资模式，需要多元化资本的透明进入。

1. UNCTAD.Trade and Development Report.1997.

2. 转引自：胡必亮.全球化对中国意味着什么［R］.2002年9月.

3. 格雷厄姆·汤普森.导论：给全球化定义［J］.国际社会科学杂志，2000（2）.

4. 国际货币基金组织.1997年世界经济展望.北京：中国金融出版社，1997.

5. “世界村”或“地球村”（global village）一词是由加拿大传播学家M·麦克卢汉1967年在其《理解媒介：人的延伸》一书中首次提出的。

6. 与中国模式相对应的有“华盛顿共识”（Washington Consensus），后者是由美国国际经济研究所的约翰·威廉姆森（John Williamson）1989年提出，是指一整套针对拉美国家和东欧转轨国家的、新自由主义政治经济理论。

7. 指数的计算方法是，将各正向基础指标在基期年份的分省最大值和最小值分别定义为10分和0分（负向指标则分别为0分和10分），根据每个省份基期年份的指标值与最大和最小指标值的相对位置确定它们的得分，从而形成与该指标对应的基础指数。更详细的计算方法可参见《中国市场化指数——各地区市场化相对进程2011年报告》。

8. 此定义为《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》中给出的信息化定义。

9. PPP、BOT、BT是市政建设中几种融资模式，PPP是公私合作模式；BOT（建设-经营-移交），这种方式的最大特点是将基础设施的经营权有期限地抵押以获得项目融资；BT（建设-移交），是BOT的一种变换形式，政府通过特许协议，引入国外资金或民间资金进行专属于政府的基础设施建设，完工后项目由政府赎回。

10. 资料来源：中国证券投资基金业协会。

第二节 发展思辨

置于全球化、市场化、信息化和资本化的四维坐标轴中研究和观察，创造了人类历史上前所未有的城市化奇迹的中国城镇化进程究竟印证了什么？是欧美近现代城市发展理论在地球东方实践的正确性，抑或是中国本土城镇化实践结果的特殊性？是否存在这样一套独特的理论体系，可以最恰当地诠释独特的中国城市发展现象？

一、世界城市多元化

从古希腊雅典卫城和巴比伦文明的空中城堡起始，世界的城市起源雏形就呈现出多元发展形态。尽管全球化的加速发展使地球的空间和时间进一步扁平化，城市化的传统内涵和其表现形式正在接受全面挑战，世界各地城市依然由于其背后经济、宗教和文化背景的差异而呈现多样化的发展形态。尽管经济全球化已经成为人类社会发展的必然趋势，但城市化发展水平仍然是比较城市之间综合实力和文明程度的重要标志之一。

城市作为人类文明发展的标志，是地域文明进化升华的结晶。不同类型的文明决定了不同的城市文化和城市形态，以及城市的发展轨迹和历程。因此，在世界城市呈现多元发展的背景下，同样需要多元的城市发展理论体系来指导不同区域、不同政治和文化背景下的城市发展实践。多元的城市文化呼唤多元的城市发展理论。

（一）西方经典城市化理论存在地域适应局限性

西方经典的城市化理论主要关注以下三个方面的因素：一是人口对城市分布的影响；二是社会剩余产品的等级再分配对城市等级体系的影响；三是贸易、重商主义和资本主义对城市发展的影响。渐变而平滑的“Davis经典城市化曲线”（见图1-6）可以描述欧美国家在城市化进程中城乡人口转型和经济结构变化中的对应关系。

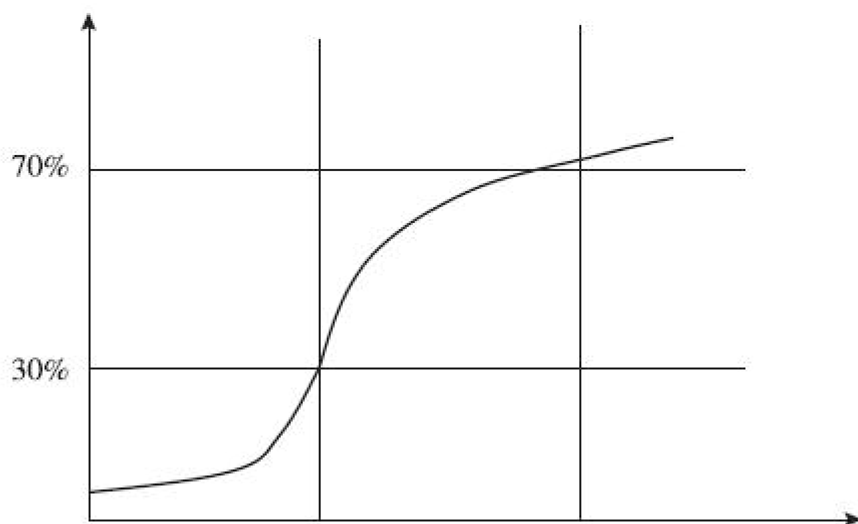


图1-6 Davis经典城市化曲线

“二战”后，发展中国家城市化进程的特征和动力机制明显不同于西方发达国家过去和现在的城市化，其表现为高人口自然增长率、过度城市化、工业化滞后、城市贫困和资源供给不足。近10年来，信息化技术的高速发展又使新兴市场国家和地区的城市化有了新的发展路径和动力。但从目前已有的理论体系来看，解释发展中国家城市化发展的理论长期受“欧洲中心论[注]”的影响，成为“依附理论框架[注]”的衍生理论。

（二）东方文化和经济社会进程决定了东方的人居价值观和城市发展观

东方文化崇尚天人合一和统一价值观的社族模式，逐渐形成完全不同于古希腊雅典卫城、古代罗马王城等西方古老城市原形的东方城

市模式，如唐朝时的长安、明清时代的北京以及日本的京都、印度的新德里等具有独特城市文化内涵的城市形态。近现代的工业文明发展尽管冲淡了地域文化的差异程度，但仔细考究，工业化在欧美与亚太、南美以及非洲的城市化过程中留下的痕迹和印记还是存在着较大的差异。在相对彻底西化的日本明治维新和以宗教为主导的东南亚城市地域文化的融合和冲突之后，在近代工商业渗透进中国大小城镇之后，东方的城市依然表现出有别于欧美以及其他文明体的城市发展形态，并始终具有独特的韵味。

在这种多样化城市发展的推动下，至2015年年末，全球超千万人口的特大城市有28个，中国占6席。将来，特大城市将向亚洲特别是中国聚集，它们不仅仅具有人口规模和经济总量的优势，还蕴藏着巨大的发展潜力。

《福布斯》发布的未来10年发展最快城市中就包括中国成都、中国重庆、印度阿默达巴德、智利圣地亚哥、美国罗利达勒姆、以色列特拉维夫、马来西亚吉隆坡、中国苏州和中国南京。[注]报告指出，中国的城市多元化战略给予了内陆城市丰富的土壤。

二、中国特色的城市化

进入21世纪，伴随着中国经济的发展，中国的城市化进程已经成为推动世界经济增长与社会发展的驱动力量之一，国内外理论研究的视野全面转向中国的城市化。但由于中国特殊的政治体制和城乡管理机制，中国的城乡问题及其表现形式与欧美国家城市化各个时期有很大不同，与大多数发展中国家面临的状态和问题也大相径庭，甚至更加错综复杂。在中国，持续快速的宏观经济增长推动了数以亿计的农村人口进行跨区域迁移流动，形成了世界上独一无二的经济地理现象，问题与成就并存。更重要的是，全球化、市场化、信息化和资本

化形成强大的外部要素环境，已经并正在对中国的城市化进程和结果产生越来越深刻的影响。

新中国成立以来，我国城镇化的速度在不断加快。1949~1978年，我国城镇化率年均增长0.25，1978~1994年，年均增长率为0.64，1994~2012年达到了1.39。我国特有的城镇化的阶段性发展是与政治体制改革密切相关的。1978年改革开放作为全国经济苏醒的重要时点，也带来了我国城镇化的第一个较快发展时期；直到1994年分税制改革，并且在土地财政的推动下，城市建设和人口迁移引来了一个真正意义上的高峰（见图1-7）。我国城镇化的独特性在图1-8更加明显。图1-8中横轴为人均国内生产总值（GDP）（USD），纵轴为城镇化率（%）。与北美、欧盟平缓的曲线相反，中国特色的城镇化路线是一条非常陡峭的曲线。从一定意义上说，曲线越平缓说明经济的增长带动了城镇化，反之，曲线越陡峭说明城镇化先于经济的发展，或者说经济增量对城镇化的依赖性较强。在城镇化率达到50%的时候，我国人均GDP值远远落后于欧美发达国家，甚至低于东南亚、拉丁美洲和中北非等发展中国家。

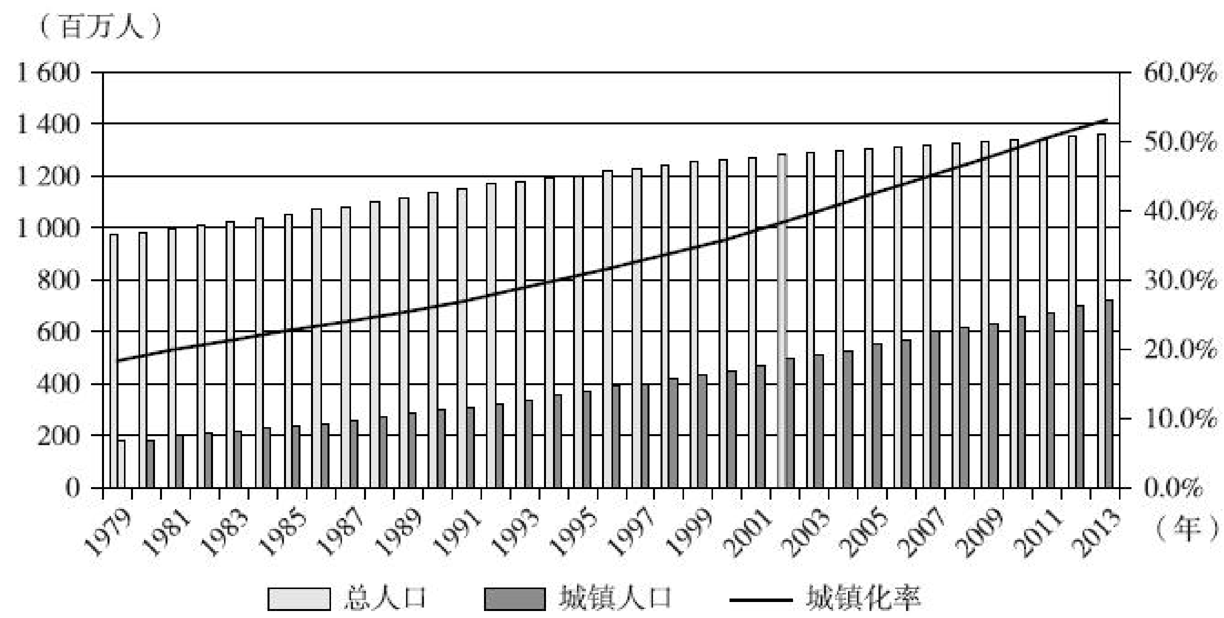


图1-7 中国城镇人口和城镇率变化（1979~2013年）

资料来源：世界银行

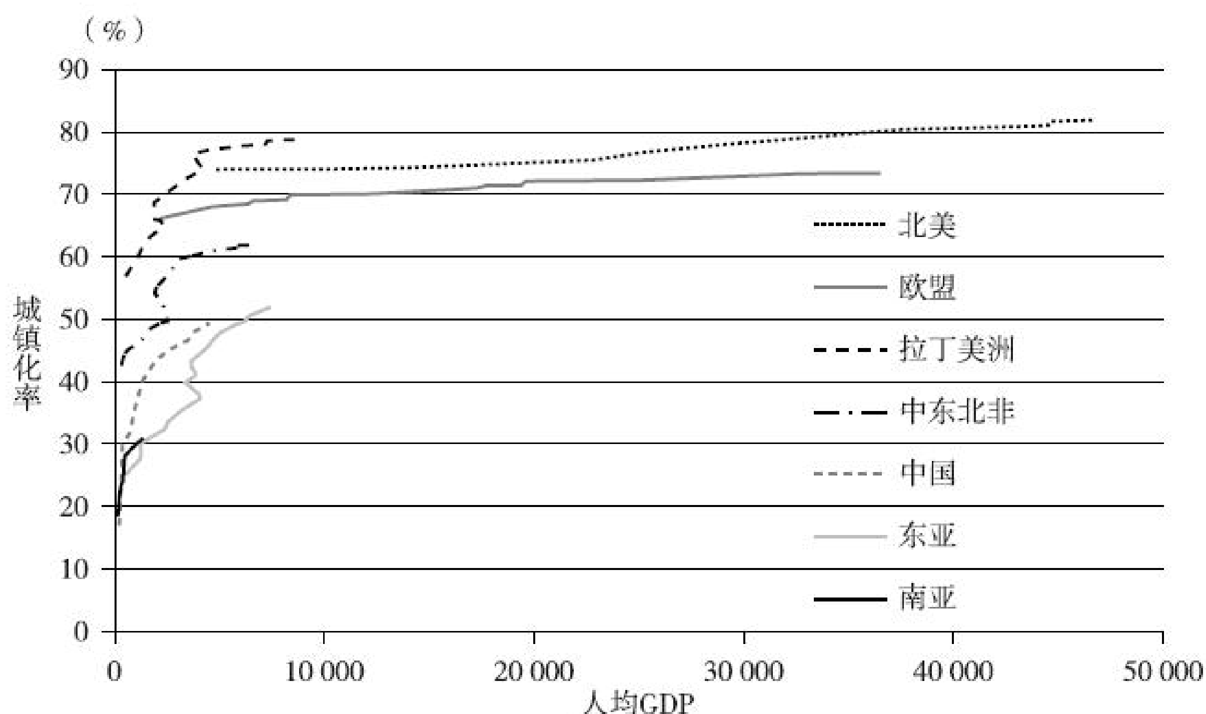


图1-8 各国城镇化率与人均GDP变化关系

资料来源：China National Human Development Report 2013

综上分析，西方经典的城市化理论框架难以全面解释中国的城市化发展现实，也不能有效指导未来中国的城市发展。借用世界著名经济学家罗纳德·科斯教授的一个论断，注即中国的经济学理论应该在中国经济的实际运行上来创建，并且应该对世界的经济学说形成有贡献的补充和完善。我们是否可以这么认为，中国的城市发展理论也应该基于中国城市发展实践而创建呢？是否也应该对世界的城市发展学说形成有贡献的补充和完善呢？

中国城市发展的特殊性主要表现在以下几个方面：

（一）城市化带有明显的政府主导烙印

过去30多年中国的城市化归根到底是政府推动、政府主导的城市化，这与所有其他国家城市化形成根本差别。中国政府通过发改委制定全国范围的城市化（城镇化）规划或计划，设定5年周期、10年周期以及20年周期的战略目标并自上而下强化执行实施，取得了令世界瞩目的城市发展成就，但其发展的机制、轨迹，与西方城市化的进程与理论模式相去甚远。中国的城市化率与工业化率的倒挂现象正是这一动力机制差异形成的结果。

（二）人口基数庞大伴随着整个城市化进程

庞大的人口基数是中国城市化有别于除印度以外的世界其他国家和地区城市化的重要特征和难点。从20%增长到80%，中国的城市化相当于要在约50年的时间内完成地球1/7的总人口（10亿~11亿）的空间移动，其难度和复杂性是早期的欧美城市化或目前其他发展中国家无法比拟的。实际上，中国在过去的30年时间内，已经成功地以一国之力实现了城市化率从18%到52.7%的提升，也即完成了约6.5亿农村人口向城市的就业转移和生活安置，未来30年，中国还将面临约4亿农村人口的转移。巨大的人口基数引发的就业、生活保障、福利服务等一系列的社会和经济问题，也是无法从西方城市化实践中找到答案的。

（三）城乡二元结构制度障碍根深蒂固

中国的户籍制度在中国的人口和土地属性上留下了深深的政策烙印，并形成了至今难以逾越的城乡鸿沟和城乡二元结构。如果不能有效解决中国城乡的二元结构问题，就不可能真正推动中国城市化进程，释放城市在中国宏观经济和社会中潜藏的巨大生产力。中国的城市化进程留下了独特的城乡二元结构的深深烙印，消除这一烙印不是简单地可以依靠现代城市经济和规划理论在技术层面上解决，而是应该通过制定针对性的城乡公共政策引导中国式现代化和城乡社会进行

有序转型。因此，只有源于中国实践的理论，才能面对和解决由于中国特有的政策造成的城市发展问题。

（四）城市化与城市经济结构转型并行发生

全球化对中国城市化进程的影响主要表现在全球产业的重新分工和区域转移，由于货币超发和金融监管造成的金融危机严重冲击了中国的外贸出口，以及从内地到沿海城市的产业，尤其是制造业。中国的经济特区以及沿海多个发达城市，几乎都是由于积极和准确地参与到周边区域的跨境产业分工，从而获得城市的超常规发展。在过去一轮的城市化发展中，中国的城市化受惠于全球化并获得宝贵的发展机遇，这是参照系地区中其他国家所不具有的过程和结果。目前，在我国，具有全球意义的城市群和地区已经出现，覆盖沪宁杭皖的长三角城市群已经进入世界十大都市区之列，粤港澳泛珠三角地区的区域经济竞争力已经全面超越全球多个城市和区域，北海、云南、银川等多个内陆地区的沿边贸易和出口基地建设和崛起全面带动了中国的城市地区进入全球经济产业链条，实现与世界城市体系的有效接轨。

（五）城市化进程中实行世界上最严格的耕地保护与土地用途管制

1986年颁布实施的《土地管理法》授予中国国土资源部门采取世界上最严格的耕地保护制度和措施。这使得中国除了土地实行国有和农民集体所有制度之外，又拥有了与世界上绝大多数国家所不同的土地管控手段，这些制度深刻地了影响了中国城市化的进程速度、人民福祉和城乡之间的要素流动。由于国家安全战略的需要，中国确立了18亿亩耕地红线的底线，并运用卫星实时监控的红外遥感技术，采用耕地占补平衡的动态管理方法，对农村集体用地类型进行用途细分，并对建设用地的转换申报进行了严格规定，形成了《土地利用规划》和《城市总体规划》两个主要的规划系统并行控制，以及一整套具有

中国特色的征地拆迁流程制度。目前，基于上述特殊的制度设计，只有城市中的国有土地可以入市交易流通，广大的农村集体用地作为中国极其宝贵的土地要素资源尚未能确权入市。

（六）中国城市化面临资源稀缺与人均占有量偏低的现实挑战

中国城市化在过去30多年取得巨大成就的同时，也付出了巨大的代价。中国国土面积虽然辽阔，但与人居相关的重要资源却在世界排名中靠后，尤其是人均拥有水平。在城市水资源方面，全国658个城市中有约400个城市缺水，110个城市严重缺水，人均水资源占有量为2100立方米，仅为世界平均水平的28%；城市建成区每平方公里人口密度15842人，人均城市用地面积2.65平方米；燃气普及率约40.24%。[注]尽管污染较为严重的煤炭消费正在逐步减少，二氧化硫、粉尘等城市污染物排放量将逐年削减，但城市空气污染与水环境污染程度仍呈现上升趋势。近年来，北京、广州、成都等大城市的雾霭天气高居世界城市排名前列。从长远发展来看，城市化率达到50%以后的城镇化进程仍然将给城市生态环境带来巨大的负面影响，压力和挑战是长期的。

三、新型城镇化与城市运营

党的十八届三中全会确立了“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的重大改革方向，并提出“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量，城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在”。会议要求，必须以改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展、推进城镇化为重点，牢牢把握发展实体经济这一坚实基础，推动服务业特别是现代服务业发展壮大，合理布局建设基础设施和基础产业；科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城镇

产业发展、公共服务、吸纳就业、人口聚集功能，加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。

在2013年12月12日至14日召开的中央城镇化工作会议上，进一步阐述了新型城镇化的内涵，明确了六大任务。会议要求，推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实；要紧紧围绕提高城镇化发展质量，稳步提高户籍人口城镇化水平；大力提高城镇土地利用效率、城镇建成区人口密度；切实提高能源利用效率；高度重视生态安全；不断改善环境质量，控制开发强度，增强抵御和减缓自然灾害能力，提高历史文物保护水平；会议要求，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。要优化布局，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。要坚持生态文明，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源。要传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

此次中央城镇化工作会议明确了城镇化的六项任务，分别是：

（一）推进农业转移人口市民化

主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，努力提高农民工融入城镇的素质和能力。要发展各具特色的城市产业体系，强化城市间专业化分工协作，增强中小城市产业承接能力。全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理

确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序。

（二）提高城镇建设用地利用效率

要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。耕地红线一定要守住，红线包括数量，也包括质量。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成生产、生活、生态空间的合理结构。减少工业用地，适当增加生活用地特别是居住用地，切实保护耕地、园地、菜地等农业空间，划定生态红线。按照守住底线、试点先行的原则稳步推进土地制度改革。

（三）建立多元可持续的资金保障机制

要完善地方税体系，逐步建立地方主体税种，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。建立健全地方债券发行管理制度。推进政策性金融机构改革。鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

（四）优化城镇化布局和形态

全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排，提出了“两横三纵”的城市化战略格局，要一张蓝图干到底。要在中西部和东北有条件的地区，依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群，成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极。科学设置开发强度，尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定，把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。

（五）提高城镇建设水平

城市建设水平是城市生命力所在。城镇建设，要实事求是确定城市定位，科学规划和务实行动，避免走弯路；要依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁；要融入现代元素，更要保护和弘扬传统优秀文化，延续城市历史文脉；要融入让群众生活更舒适的理念，体现在每一个细节中。要加强建筑质量管理制度建设。在促进城乡一体化发展中，要注意保留村庄原始风貌，慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。

（六）加强对城镇化的管理

要制定实施好国家新型城镇化规划，加强重大政策统筹协调，各地区要研究提出符合实际的推进城镇化发展意见。培养一批专家型的城市管理干部，用科学态度、先进理念、专业知识建设和管理城市。建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性，不能政府一换届，规划就换届。

2014年3月，国务院正式下发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》），《规划》提出：“正确处理政府和市场关系，更加尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，切实履行政府制定规划政策、提供公共服务和营造制度环境的重要职责，使城镇化成为市场主导、自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。”

综合中央近期的各项政策信息，以及中国城市化过程中存在的主要问题和未来发展需求，中国未来二十年的新型城镇化要在以下若干方面区别于传统城镇化。

第一，发展目标的转变。中国城市化率未达到50%之前，中国的城市发展经历了野蛮生长和粗放扩张的过程，不少地方政府盲目以招商

引资、GDP、城市新区开发等政绩目标为导向推动城镇化发展。中国城市化率达到50%之后，城市化进程将进入城市综合运营的可持续发展阶段，客观上要求城市以人为本实现城市的产业升级、经济发展、社会进步、生态保护，最终实现人文关怀。

第二，主导力量的转变。中国过去的城镇化过程基本是政府主导的，市场充当了配角，参与的力度和深度远远不足。而新型城镇化过程中将更加注重合理定位政府和市场的角色分工，更加注重发挥市场在新型城镇化中的作用，更加强调发挥市场主导的功能和作用，从而实现城镇化进程中公共资源和市场资源的优化配置。

第三，规划模式的转变。截至目前，中国各地的区域与城市规划仍然处在相对分散和割裂的状态，城市的社会经济发展规划、产业规划、城市总体规划、土地规划、区域控制规划等编制权分散、规划层级不一、规划之间往往存在冲突等，给城市发展带来了许多负面的影响。目前，以广州等为代表的城市已经开始探索城市规划的“多规合一”，力图解决上述规划散乱的问题，力图以科学的城市规划为城市的可持续发展奠定基础。

第四，投融资模式的转变。随着地方政府融资平台的不断清理，房地产调控下土地财政的逐步萎缩，地方政府的融资渠道逐步被压缩，地方政府推动城镇化过程所需要的高额资金投入正面临日趋严重的融资瓶颈，新型城镇化呼唤城市融资模式的创新。以PPP模式等方式引导社会资本进入城镇化的公共设施和土地整理领域，市场以更加积极主动的方式参与到城镇化进程中来，是确保新型城镇化持续发展的活力源泉。

第五，发展方式的转变。城镇化的发展一般可分为三个阶段：第一阶段是城镇化率低于20%的阶段，城镇化基本依靠城区的自然生长。在城区缓慢的自然生长中，城市功能服务设施逐渐老化，市民倾向于在城区居住；随着以土地为主要代表的城市资源市场化，政府在土地

出让收益的驱动下主导着城市大幅度扩张，城镇化率在20%~50%的区间内快速攀升，城市发展呈现出混乱无序等特征，这是城镇化发展的第二阶段；当城镇化率突破50%，城市不再一味地向外扩张，开始注重城区的可持续发展，并且全面重视城区短、中、远期的发展规划，强调居住产品之外的综合公共服务水平的提升。2013年年底中国的城镇化率已达53.7%，我国新型城镇化战略的提出，恰好吻合城市化发展的基本规律，即城市化发展在达到50%以后，以城市开发为特征的粗放式外延发展阶段逐步过渡到集约化内涵式发展阶段，即第三阶段。因此，以集约运营为特征的“城市运营”模式是实施新型城镇化战略的最有效市场化模式。在城市集约运营阶段，城市不再一味向外扩张，开始注重城区的可持续发展，进而更加关注短期、中期和远期的发展规划，注重人口的可持续导入与更新，所以其运作模式亦不再是单一的土地出让与开发。城市粗放成长到城市集约运营所带来的变化就是从城市“开发”到“运营”的转变。

与传统的开发模式不同，城市的集约运营要求对多种资源进行有效整合，需要具有多种背景且资源互补、能力互补、机制互补的机构共同合作推动，并以市场为导向进行城市资源重新配置以及城市价值再创造，从而达到满足政府、市场和公众的共同要求。从形态和内容以及终极运作目标看，城市运营模式也将成为中国新型城镇化背景下的创新型PPP模式。如同20世纪80年代美国的信息高速公路国家战略所带来的市场井喷效应，我们也可以预见实施新型城镇化的国家战略将为中国带来一个黄金市场机会，而城市综合开发运营（以下简称城市运营）模式将从供给侧发力，成为把握这一市场机会的最有效方式和途径。

从市场方面看，2008年的全球金融危机对全球的金融业和房地产业进行了重新洗牌，中国房地产业也同样接受了史无前例的挑战和“被转型”，大部分房地产企业寻求从传统的“拍地、盖楼、售楼”的二级开发模式转向跨业态的多元复合地产模式，“城市运营”的提

法和项目名称越来越多地出现在2010年前后。在城市经营理念导向下，地方城市政府出于拉动城市开发投资的需要对资本和产业资源产生了巨大的需求，同样开始寻求与具有大规模金融运作能力的房地产开发商合作，通过大规模的一级开发或成片二级开发进行新城或新区开发，并冠以“城市运营”的标签开始了自发的城市运营模糊实践，如河南郑州的雁鸣湖、成都的郫县、长沙都出现了类似的项目运作。

从运营商方面看，部分企业如中信城市运营、华夏幸福基业等进行了较为系统的探索创新。其城市运营实践是一种超越目前国内单纯住宅二级开发或商业二级开发房地产概念的城市综合开发运营模式，强调人文价值、产业发展和城市资源的均匀配置与城镇总体功能平衡发展，以复合业态为主要特征，涵盖了居住新城开发、城市商务办公、产业园区、休闲旅游、商业贸易等不同主题的房地产业态以及环保产业、基础设施、公共产品提供等城市级公共设施的投资和运营。

从资本市场方面看，近年来众多大型政策性银行、商业银行和投资机构相继出台了城镇化相关金融政策并组建相应基金，例如国开金融有限责任公司发起的500亿元城市发展基金，中投发展有限责任公司的50亿元城市发展基金以及中国农业发展银行建立的城乡一体化基金等，都从资本面反映了城镇化广阔的投资空间。城市发展基金不仅规模庞大，其预期收益也通常高于市场平均收益。

其中定位为城镇化建设的国开城市发展基金坚持“大片区一级开发和二级开发联动，分享土地收益和产业规划建设收益”，成立不久便已在四川、吉林、浙江、陕西等地与当地机构合作，并启动城市开发基金，作为一级开发成本，主要用于拆迁、征地，后期通过卖地收入补充收益。按照目前比较成熟的三个项目（吉林哈达湾、成都龙泉驿、绍兴新城）为例，保守测算基金年化收益率将超过40%，投资者年化收益率将达到29.1%。除了一级开发土地升值的收益，项目基金还可以联动二级开发和产业培育等一系列领域。比如四川龙泉驿项目主要

以汽车产业为发展目标，并向上游的创意设计、概念设计等汽车研发方向，向下游汽车销售、汽车贸易、汽车娱乐等方向延伸。国开金融单独出资近50%，并且承诺对信托计划本金的风险进行金融兜底，浮动收益上不封顶。该信托基金的推介材料显示，20%~37%的投资者年化收益率，是基于5%~12%的土地出让价格增长率测算得出的。另外，该基金具有较好的流动性，运作期限为8年，两年后可在北京金融股权交易所挂牌转让。

从理论层面，我国的城市运营可以追溯至欧美国家城市管理（Urban Management）的相关理论，但又不同于目前国内现行的城市经营的主流观点和理论表述。可以说，我国的城市运营理论体系尚未建立，它来自中国的城市发展实践而且必须接受中国实践的检验。2012年中共中央党校进行了城市运营相关课题研究，将城市运营定义为，“政府和企业在充分认识城市资源基础上，运用政策、市场和法律的手段对城市资源进行整合、优化、创新而取得城市资源的增值和城市发展最大化的过程。”表述强调了政府和企业可以成为城市运营的联合主体，但从内容和实操上未能与城市经营进行实质性区分，尚不能完全概括目前我国实践中城市运营模式的特点。

总而言之，区别于以往“政府主导”的传统城镇化模式，新型城镇化的最显著特点就是“市场主导、政府引导”。要实现新型城镇化的战略目标，有必要引入和建立基于中国国情的创新型PPP模式，明确政府与市场在新型城镇化过程中的角色分工，让市场充分参与城市规划建设运营决策；充分发挥市场的资源优化配置作用，通过城市规划统筹指导城市综合开发运营，运用市场化融资方式解决城镇化发展所需的资金，从而达到推动以人为本的城镇化和经济社会可持续发展的目的。为配合国家新型城镇化战略的实施，财政部、中国人民银行等部委，以及广东、河南、浙江、吉林、贵州、山西等省市先后出台了大量政策文件，大力推动新型城镇化过程中的PPP模式。

在市场主导、政府引导的新型城镇化大背景下，城市运营的实践是由城市运营商作为市场主体进行主导，政府作为合作方更多的是担当引导、服务或裁判的角色。2011年，中央党校的课题研究报告首次指出城市运营商应该具备以下五大条件：对城镇化和城市发展具有前瞻力，具有较强的社会责任感，与政府保持良好的合作关系，能协助政府实现城市综合功能的提升，能协助政府实现各种资源的整合。国内的部分央企如中信集团、中投发展、国开行等具有社会责任感的金融机构，与国内各地方政府建立了长期稳固的政企合作关系，拥有独特的金融专业服务和非金融多行业布局的综合优势，完全具备上述所有条件，有能力成为面向新型城镇化发展并提供全链条服务的城市综合运营商。

以中信城市运营为例，其模式是与政府建立起新型公私合作关系，形成“市场主导、政府引导”的新型城镇化发展模式。这主要体现在政府通过法律途径充分授权项目主体负责城市的规划建设和运营管理，提供城市运营的政策支持；城市运营商作为市场主体，是城市运营战略资源的提供者和运营主体；政府和企业共同通过市场机制对城市资源进行优化配置，使城市资产获得增值，使城市的竞争力得到提升。市场化机构可以在效率和融资方面与各地方城市政府形成互补，通过资本要素的更合理组合运作，实现土地、产业的价值再造和效率提升，从而创造更大的价值。

城市运营的PPP模式不仅可以为中国房地产行业带来新的业务创新机会，也将为中国新型城镇化过程中的金融与非金融的产业协同带来巨大商业机会。城市运营模式从城市的整体功能营造为着眼点，可直接或间接带动三十多个城镇化相关产业的协同发展，为大规模金融资本进入城市相关产业提供了可行路径，从而为各个相关行业分享新一轮的城镇化红利带来巨大的市场拓展空间和机会。

通过以上对新型城镇化与城市运营的政策、市场以及理论的梳理，我们认为，今后二十年中国的城镇化是政府引导、市场主导下的城镇化。在这种发展模式之下，城市运营商将迎来重大的发展机遇。据中国行业企业信息发布中心统计，截至2015年年底全国房地产开发企业超过10万家。但其中专业化的土地运营商不足20家，具有较强金融实力的运营商不足10家。无论从中央政策、地方政府还是市场的角度都亟须具备综合实力的城市综合运营商的出现。

四、探索面向中国的城市运营理论

长期以来，中国城市发展的理论和科学研究相对而言受制于政治和政策变化，作为精确定量研究的基础统计数据缺乏，一直未能形成具有中国特色的、系统而闭合的城市科学理论。总体而言，学界对城市研究偏重现象研究，轻理论归纳；重城市个体研究，轻区域、国家和全球背景研究；重学术理论研究，轻实践实证分析；重政策行政研究，轻市场经济市场分析。未来中国的城市发展理论，必须完全建立在中国城市实际运行的国情基础上，具备针对性、前瞻性、系统性、完整性特点，在宏观层面能够结合国家战略需要指导中国城市化的总体布局，在中观和微观层面能够基于市场经济和资本市场的运作特点形成有操作价值的城市综合开发运营的策略理论和控制理论。从我国国情来看，地市一级的政府和县级政府（包括直辖市）作为城市开发的实施主体，亟待中观和微观层面的理论指导。

透过纷繁复杂的问题和表象，回归到城市发展的哲学层面，中国的城市运营发展理论体系和框架，应该基于中国城市的实际运行，处理好以下若干重要的辩证关系。

（一）政府引导与市场主导的关系

未来的中国城市化是依然依靠中央政府的推动主导，还是交由市场主导发展？这是中国城市化方向备受关注的重大问题。这个问题犹如近期正在广泛讨论的国家宏观经济转型中的投资拉动抑或需求拉动的问题一样，在经济学界存在两种不同的声音。中央政府制定的新型城镇化战略意味着中国未来30年的城市化与过去30年的城市化进程相似，都是国家推动型城市化。通过设定目标、周期和计划，在特定的布局下分层级实施执行。中国未来的城市化发展吻合发展经济学的论述，是国家实施投资拉动经济战略的一部分。那么，市场位置何在？需求如何产生？我们认为这是中国城市化有别于欧美城市化的最根本核心所在。早期英国城市化是工业革命造成产业需求急剧变化的结果，而我国的城市化则相反，是在设定城市化预期目标之后的土地城市化和人口城市化紧随其后，产业后续招商哺育运营。在这种特殊背景下，中国未来30年的城市化，既要汲取过去30年的教训，又不能脱离国家大的制度背景，那么，未来中国城市化的路径是否可以朝着“市场主导、政府引导”的目标发展？

我们认为，市场机制是调节城乡资源配置最有效的手段，有利于推动资源的合理流动与分配，提高资源的使用效率。依靠市场主体的主导和运作，可以使城市产业发展更加符合市场规律，实现持续、健康的发展；可以促进政府职能转变改革，最大化发挥市场的资源配置作用。通过政府与市场主体的协同配合，以更大的力度消除制约城乡一体化发展的机制和体制障碍，寻求最大限度发挥市场经济效率的结合点，从而有效地促进中国城乡社会经济全面发展。过去30年，在政府推动、政府主导的基调下，中国的城市化率从1978年的18%上升至2012年的52.7%，呈现了粗放、高速的基本特征，城市通过“开发”实现外延式高速增长。城市化率达到50%以后，城市发展必然由粗放转为集约化管理，通过市场方式实现对城市土地、产业和资本等资源的深度整合，发挥市场平台在城乡公共资源配中的公平性与效率性，从而实现城市整体价值和竞争力的提升，从根本上推动新型城镇化的发展，这种新的城市综合开发运营方式是在中国各级政府的推动下，以

市场为主导的城市管理创新模式，标志着中国城市化在继城市经营、城市开发之后进入一个崭新的阶段。

（二）城市个体与城市群体的关系

从党的十七大开始，城市群的构建开始受到重视，党的十八大确立了新型城镇化战略，其中包含了更加清晰的城市群发展信号，这都是以前的城市化战略未曾明确的内容。欧美的大都市区（Metropolitan Area）的理论和管理实践具有借鉴意义。美国国家人口统计局（Census Bureau）早在20世纪初就观察到许多经济活动及由其带动形成的城市副中心已经完全突破了中心城市行政区划的界限，为了保证统计的准确性，人口统计局在1905年首次在官方层面提出大都市区的概念，并且设立为官方的重要的统计单位。从规划体系方面，1970年《美国联邦法案》规定，超过5万人聚集的区域必须由地方政府设立大都市圈规划机构（Metropolitan Planning Organizations,MPOs）。设立MPOs最主要的原因是临近城市间是各类经济活动特别是运输与通勤频繁发生的区域。截至2012年，全美共有381个MPOs，其中100万人口以上的区域43个；20万~100万人口的区域139个；5万~20万人口的区域199个。

严格地说，欧美实施的大都市区概念与我国目前使用的城市群概念在内涵和外延上均存在差异。我国经济地理学界的区域研究包含城市群的内容，但区域规划更多局限于省级或以下的特定行政区域，具有真正意义上的跨行政区域的城市群规划还极其鲜见，具有内在协作关系的、以经济区域为基础的大都市区发展理论需要在突破目前城市总体规划编制束缚的基础上，以更宽的视野覆盖周边相关的县级城市和中小城镇，形成大都市区城镇体系层级理论和规划。

2007年，党的十七大报告首次提出“以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的增长极”；2008年，国务院先后颁发了

《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》等文件，并且颁布出台了4个区域经济规划方案；2009年，国家发改委颁布出台了15个区域经济规划方案，其中国家级新区规划1个，大区域规划1个，省域规划13个，包括成渝经济区、江苏沿海地区、辽宁沿海经济带和促进中部崛起等一系列区域发展规划，推进实施《京津冀都市圈区域规划》及《长江三角洲地区区域规划》，以及2014年出炉的中国新型城镇化规划规划，正在朝着培育中国城市群的正确方向引导推进。

2010年9月，在中国发展基金会举行的《中国发展报告2010》发布会上，国家发改委秘书长杨为民表示："以后优先开发的三个特大城市群即环渤海地区（包括京津冀、辽中海和胶东半岛）、长三角地区和珠三角地区；重点发展八个大城市群。"区域经济规划及城市化过程中的发展机会以城市群为主体形态的城市化构建"两横三纵"的城市化格局。"两横"是指欧亚大陆桥通道和沿长江通道两条横轴，"三纵"是指沿海、京哈京广和包昆通道，几乎囊括了除西藏之外所有中国的省份。

近年来，国内外城市与城市之间、城市与区域之间实施区域经济合作的愿望相当强烈，经济全球化和区域经济协作已经成为当前世界经济格局发展的主导潮流。但是目前我国跨区域城市间的协同联动主要受制于不同行政辖区带来的政令不一、利益相异，从而无法寻求在同一经济区域当中的资源配置效率最大化。实际上，在同一经济区域内的城市结盟从而形成大都市区域时，基本上从属"首位度"原则，城市之间根据拥有资源程度和辐射能力按特定的秩序排列，特大城市成为大都市圈的核心。当城市群之间的协同从属于上述原则，而不是所谓的城市行政级别高低对等原则之后，真正的中国大都市区可能形成，区域内城市可以避免资源浪费和同质化竞争，实现城市群叠加效应的最大化。

（三）小城镇与大都市的关系

从20世纪80年代中期国家的“八五”计划开始，中国逐步形成了以小城镇为主导的城市化战略，并开始使用“城镇化”一词来表达中国特色的城市化。[注]长期以来，抑制大城市和特大城市的发展，鼓励小城镇的发展被广泛认为是符合中国国情的城市化策略。但事实上，在过去20多年对大城市的制约调控政策下，中国的大城市尤其是特大城市数量和规模增长速度惊人。据有关报告统计[注]，50万人以上的大城市从1990年的72个，增长至2012年的235个；100万人以上的大城市，从1990年的34个增长至2012年的127个。从人口变化看，居住在大城市的城镇人口占比从1990年开始不断攀升，同期在小城市的城镇人口不断下降，而中等城市该比率几乎没有变化，如图1-9所示。

中国城市发展的结果与政策制定的预期目标相去甚远，但仔细考究，却符合城市与区域发展规模效应的科学规律。从市场角度，资源及各种生产力要素必然更多更快流向效率更高的城市区域；从政策角度，发展众多小城市、小城镇必然导致消耗更多数量的耕地和建设用地，与我国集约用地以及保护耕地底线的国策不符，这是由于在我国的城市人均建设用地标准体系中，小城镇要高于大城市和特大城市。研究显示[注]，新中国成立以来，我国城市人口从1981年的2.02亿增长至2011年的6.91亿，同比增长242.07%，但城市建设用地的总和从1981年的6720平方公里增长至2011年的41860.6平方公里，同比增长522.93%，建设用地增长速度远远高于人口的增长速度，说明中国城市的土地集约利用程度极低，与人口集聚速度、规模不匹配。鉴于中国庞大的人口基数和有限的土地及生活资源供给，中国的城市化抑或城镇化必不可能全面克隆美国、欧洲以及大洋洲的小镇城市化模式，而应该更多地从日本、新加坡或纽约、香港等国家和地区汲取集约用地经验，形成以特大城市为核心、大中城市和小城镇层级分布有序的城市群或大都市区。事实证明，缺乏特大城市或大城市网络依托的小城

镇，其人口和产业资源的集聚均缺少市场竞争力，城镇发展呈衰败之象。

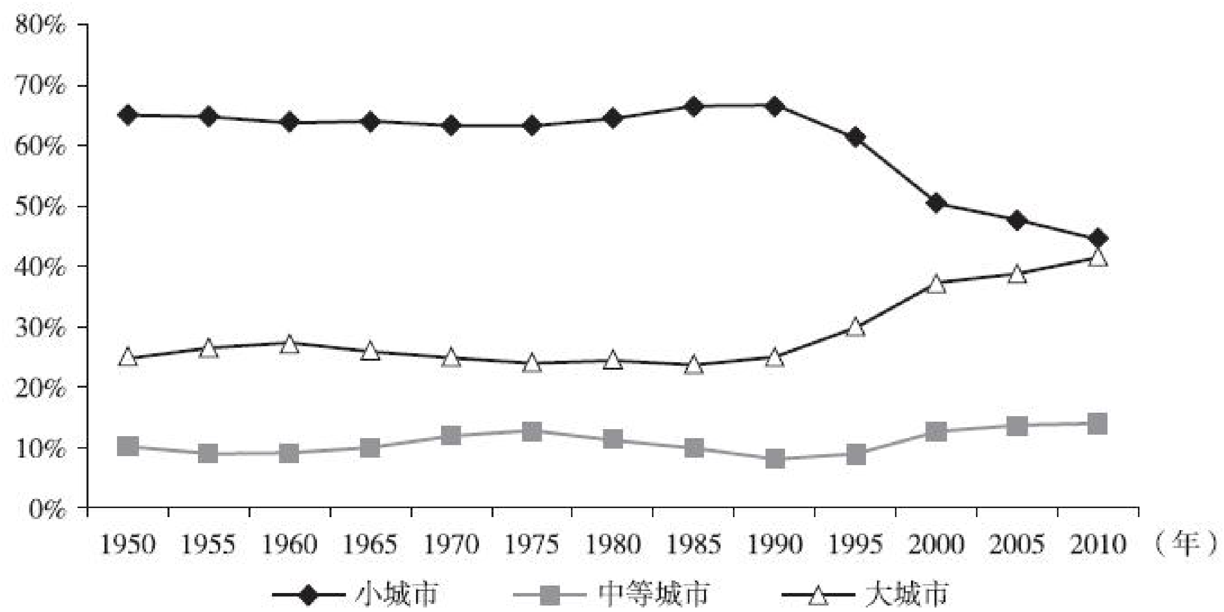


图1-9 城镇人口在大、中、小城市的分布情况（1950~2010年）

资料来源：China National Human Development Report 2013

金融危机过后，全球经济格局重新洗牌，洲际区域产业分工布局已经发生变化，中国应当也有可能在亚太地区乃至全球的新一轮产业分工合作中获取先机，依托内陆地区广阔的腹地，借助沿海地区的产业升级以及边境地区的自由贸易区功能，形成一批具有国际影响的特色产业城市群带，进而成为全球经济网络中的重要节点，占据未来国际竞争与产业分工的有利地位。目前，中国沿海城市群正在进行的“退二进三”的产业转型中，在金融业和城市服务业方面，存在内陆中小城市所不能比拟的提升空间，有利于形成中国城市化进程中的第三产业和第四产业高地。

（四）城市发展与生态保护的关系

过去30年中国的城市化发展在取得巨大的成就的同时也付出了巨大代价，尤其是生态和资源的代价。有研究指出，当城市化率每提高1%，碳排放量以1.61%的比率增加。城市水体污染、城市大气污染、PM2.5严重超标等问题日益突出。据统计，中国500个大型城市中，只有不到1%达到世界卫生组织的空气质量标准。[注]未来中国城市化的发展，不能再沿用过去的高能耗模式，而必须转变发展方式，走低碳、环保、绿色的智慧型城市或城镇发展道路，从速度型城市化转向质量型城市化，把国家的能源战略、土地战略、环保战略和经济结构的全面转型战略融合到这一轮新型城镇化战略中来，从而推动更可持续的中国未来城市化。

欧美的低密度城市化应该成为中国城市化引以为戒的方向。格莱泽教授的研究表明，一个住在人口密度低于1000人/平方英里的中等家庭，其能耗是住在人口密度超过10000人/平方英里地区的约1.7倍；高密度的城市化区域确实可以比低密度的人居小镇消耗更少的能源总量，耗用更少的环境资源。以中国和印度目前的人口基数，如果人均碳排放也达到美国的标准，则全球的碳排放总量将增长139%。在以绿色低碳为目标的中国新型城镇化中，我们是否有必要从生态保护、绿色发展的角度去更正全社会对高密度城市化发展的错误认识呢？在更高更深的层面上，如果要实现发展和保护的平衡目标，就必须在全社会营造一个以绿色GDP为目标导向的社会环境，尽快放弃以数量GDP为主导的城市排序和城市发展业绩考评晋升机制，代替以绿色、智慧的城市综合发展目标体系和可计量的城市管理考评体制，在产业规划和招商运营中，在规划城市外延拓展的方向、规模和界面中，更多地考虑到付出的代价，对未来的影响。

（五）封闭与开放的关系

在中国特殊的城乡二元结构体制下，中国的城市化取得了规模、速度和形态上的巨大变化，城市要素的流动表面上看是自由流动的，

但隐性的城市结构是封闭的，城市户口制度形成了一道无形的屏障，阻碍了人和资源要素的合理流动和配置。土地国有与农村集体所有的土地双轨制，不仅形成了中国独特的“城中村”格局，更加阻碍了土地资源利用最大化以及土地产权与资本市场的融合互动。这无形之中造成了中国城市化和国际城市化主流最大的差异和差距。城市作为人类文明的最高表现形式之一，其最大的特征是城市新型的、开放的生产关系有效地释放了人类以特定形式聚居之后的生产力，这也是中国城乡二元体制需要改革和突破的方向。只有打破目前存在的隐形的城市封闭结构，才有可能推动更多的城市资源要素自由流动，才有可能确立被城市户口制度排除在外的“准市民”的合法地位，从医疗、教育、就业等方面确保他们具有享受城市公共服务资源的权利和资格，从而从根本上推动我国的城市向以人为本的方向发展。由此，我国目前正在实施的城市规划的原则、编制标准均需做根本性的调整，实现规划的民主化，实现城市公共资源服务的均等化。

2009年随着国际金融危机的影响不断加深，城市实体产业经济发展已经呈现萎缩、减弱势头，过去30多年发展中遗留的历史问题在经济调整时期纷纷出现。只有在政策上正视城乡各阶层的利益诉求，加强民生保障，才能有效化解社会矛盾，发挥城市化在扩内需保增长中的作用。但这些问题的有效解决都必须从根本上建立城市资源公平配置制度入手，以城市规划为基本的利益分配工具去逐步实现。

从多维视角深入研究中国城市化的动力机制和城乡构成逻辑，构建具有中国特色的多层次城镇体系，形成具有国际竞争力的大都市区，使中国的城市既可以深深扎根于中国特定的社会经济和文化土壤，又能够以开放的姿态融入全球化的网络，如斯，我们有理由相信，中国未来的城市将成为人类文明最骄傲的印证，成为“中国梦”最美好的表达。

1. 萨米尔·阿明的《欧洲中心主义》（*Eurocentrism*）一书提出了欧洲中心论观点。欧洲中心论是一种从欧洲人视角对世界的认知，认为人类社会的发展和进步源自欧洲，并由此向外辐射到世界其他地区。

2. 普雷维什、阿明、伊曼纽尔和弗兰克等人认为，依附理论表述了发达资本主义为主体的世界体系中的依附关系链，发展中国家对国际贸易的支配能力差，剩余价值的转变和不平衡交换的过程导致发展中国家贸易条件的恶化，经济发展和工业化需要引进外国资本和技术，从而形成社会剩余价值在发达资本主义国家（核心）集聚。

3. 资料来源：http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2013/04/08/the-worlds-fastest-growing-megacities.

4. 冯兴元.斯科：我将长眠，祝福中国——斯科的遗产［N］.南方周末，2013-09-05.

5. 燃气普及率=燃气使用总人口/城市总人口，具体数据来源于国家统计局《中国统计年鉴2012》。

6. 国家在“八五”计划中首次提出要有计划地推进城镇化进程。http://www.china.com.cn/zhibo/zhuanti/ch-xinwen/2010-03/30/content_19714974.htm.

7. 联合国.世界城市化展望2009年修正版.http://esa.un.org/unpd/wup/unup/p2k0data.asp.

8. 国家统计局.《国家统计年鉴2012》。

9. 2013年亚洲开发银行和清华大学发布的《迈向环境可持续的未来——中华人民共和国国家环境分析》报告。

第三节 相关概念

本书使用或提及的较高频率的用词和概念具有特定的含义和内容，如下：

（一）策划与规划

中文原义中的“策划”实际上包含“规划”的主要含义和内容。“规划”一词产生于现代中国，来源于英文的“Plan”或“Planning”，即为了达成某事而预想的一系列行动。可以发现，实际上英文中的“plan”除了具有中文中的规划含义之外，同样也包含了谋划、策划甚至是计划的含义。从这个意义上说，“plan”应该是中文“策划”对应的合适的英文单词，具有更高的国际接受度，因此，本书所指的“策划”选用“planning”作为相对应的英文表达。

（二）新型城镇化

新型城镇化是2012年11月8日在北京召开的中国共产党第十八次代表大会确定的城镇化国家战略。与以往“政府推动、政府主导”的传统城镇化比较，新型城镇化在发展目标、主导力量、规划模式及融资模式都发生了重大转变，其最显著的特征为“市场主导、政府引导”：即明确政府与市场在新型城镇化过程中的角色分工，让市场充分参与城市规划建设运营决策；充分发挥市场的资源优化配置作用，通过城市规划统筹指导城市综合开发运营，运用市场化融资方式解决城镇化的资金需求，从而达到推动以人为本的城镇化和经济社会可持续发展的目的。

（三）政府与社会资本合作模式

政府与社会资本合作模式（PPP模式）是20世纪80年代在欧美国家兴起的一种项目运作模式，是指在高度市场化的环境下，引导公共机构与私人机构的资源在城市公共设施领域的投资合作，并避免由于市场失灵而造成的投资和建设运营失败。PPP模式通过对社会公共资源和非公共资源的结构化协作和综合利用，在涉及公共利益的投资领域有效地平衡了市场的过度运作所带来的负面影响，同时也克服了公共管理部门由于脱离市场而带来的效率和效益的缺失，成为以市场经济为主导的欧美国家的一项有效的项目创新模式。

（四）城市综合开发运营

城市综合开发运营是相对于城市政府主导的、以“城市规划、建设与管理”为特征的城市发展过程而言的，泛指市场环境下城市的策划、规划、投资、开发、运营和管理等的综合性城市开发与管理行为。城市综合开发运营应该积极发挥市场在城市资源配置中的重要作用，统筹整合目标区域内的各种要素资源，通过前期的策划、规划，中期投资、开发，以及后期的运营、维护、管理等市场化行为，高效提供城市公共产品，提升城市全生命周期的发展质量。

（五）城市经营

城市经营是指在“政府推动、政府主导”的政策背景下，以政府为主角，企业为配角，按照城市发展战略和城市规划要求，运用一定的市场手段，对城市资源进行重组、经营和管理，实现城市资源的重新配置和城市总体价值的提升，从而达到改善城市环境，提高城市综合竞争力的城市综合开发管理过程。

（六）城市运营

城市运营是指在新型城镇化战略的引导下，以土地运营为基础，以产业运作为保障，以资本运作为核心，以构建产业、文化、交通、生态和人居环境的“五位一体”系统为目标，通过“市场主导，政府引导”的PPP模式，企业与政府建立平等契约伙伴关系，以前瞻性的策划和城市规划、土地整理、城市公共基础设施建设以及城市产业投资等一系列的资源整合运作，提升目标城市的功能规模和资源价值，在为目标城市提供公共服务产品的同时提供市场化商品，从而获取城市整体资源溢价和投资增值收益的城市综合开发运营过程。

（七）多规合一

“多规合一”是指推动国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划的相互融合，融合到一张可以明确边界线的市县域图上，解决现有的这些规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题。2014年11月，国家发改委、国土部、环保部和住建部四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，提出在全国28个市县开展“多规合一”试点。从本质上看，“多规合一”是通过自上而下的行政手段将多个规划中涉及的相同内容统一起来，并落实到一个共同的空间规划平台上，各规划的其他内容按相关专业要求各自补充完成的规划整合模式，其主要强调的是对二维用地空间的整合，整合表现形式为“一张图”。

（八）五规合一

“五规合一”是相对“多规合一”的表述方式。在本书中，“五规”具体是指国民经济与社会发展规划、城市土地利用总体规划、城市总体规划、交通规划和环境保护规划。“五规合一”是指由城市运营商牵头建立整合协调的平台，以市场为导向自下而上地将“五规”中的关键要素进行比较分析、筛选、整合于“战略发展概念规划”和

“控制性详细规划”两个层面的空间规划中的过程。“五规合一”强调的重点是“五规”要素的有机整合。

（九）规划整合

在本书中，规划整合是指通过符合城市发展目标和规律的理念与方法，非强制性地引导不同类型、不同层级的规划在逻辑、内容、空间和时间上最大限度地有机统一到城市发展目标上的过程或方法论。规划整合不完全等同于“多规合一”，“多规合一”是规划整合的实现方式之一。本书提出的规划整合理论是基于城市运营模式、以“五规合一”为核心的“四阶段”规划整合过程和方法论。

（十）战略发展概念规划

在本书中，战略概念规划有别于常规意义上的概念规划，它是基于城市运营模式的规划整合的重要工具，是本书创新提出的以“五规合一”为核心的规划整合模式体系的主要内容。在城市运营模式下，战略概念规划的整合组织是依据“五规”比较分析的结果，同时运用“市场校正机制”和“投资平衡机制”整合各项要素形成类法定的规划成果，是一个在表达政府意志的同时体现市场导向的城市运营策划过程。

（十一）“三因子”比较分析法

“三因子”比较分析法是指本书在研究分析“五规”要素中创新运用的比较分析法，其核心内容是观测研究对象在“政府、市场、公众”等三个因子的利益平衡和倾向度。该方法可分别运用于“五规”的量化分析，以及在“策划与规划整合价值后评价”体系应用政府、市场、公众三项评价维度。

（十二）市场校正机制

“市场校正机制”是指本书在对“五规”要素的分析整合过程中创新运用的筛选、过滤和校正方法，其核心内容是通过市场定位调查发现和判断“五规”要素中是否存在政府意志表达过度且严重偏离市场实际需求的方法和机制，具体操作方式是多层次、多目标的市场调查分析。该机制的运用为市场在城市资源配置中发挥重要作用提供了现实基础，是规划整合得以合理实施的重要工具，同时也是城市运营模式“以市场为导向”特征的具体体现。该机制可运用在战略概念规划的整合组织以及控制性详细规划的整合组织。

（十三）投资平衡机制

“投资平衡机制”是本书论述规划整合过程中创新运用的一种经济测算专业方法和机制。具体地说，就是通过建立项目动态数据模型，从项目经济投资的角度对项目不同阶段的规划成果进行评估，并通过模拟各种可能的开发运营策略，对投资收益、资金峰值、回收周期、融资需求以及风险平衡等进行现金流模拟、动态预测与投融资评估，统筹考虑以寻求投资效益与其他效益（政府诉求、公众诉求）的相对平衡的方法和机制。在本机制中，“五规”中的规划要素可以在概念规划和控制性详细规划中量化为具体指标和数值，作为输入参数导入数据模型后进行投资平衡测算。该机制可分别运用在战略发展概念规划的整合组织以及控制性详细规划的整合组织。

（十四）控制性详细规划（控规）

本书所指的控规有别于常规意义上的法定控规，它是基于城市运营模式的规划整合的重要工具，是本书论所论述的以“五规合一”为核心的策划与规划整合模式体系的主要内容之一。在城市运营模式下，控规需要在国家法定的规划编制内容基础上，转变规划理念和编制程序，依据战略概念规划的成果，同时运用“市场校正机制”和“投资平衡机制”整合各项要素，通过法定程序形成法定规划成果，

是一个在表达政府意志的同时体现市场导向的城市运营策划和规划落地过程。

（十五）规划整合价值后评价

“规划整合价值后评价”是指本书专门设定的用于客观评价本研究提出的创新型规划整合的综合价值的系统方法和体系。其核心内容是通过评价体系的建立，以城市整体功能的提升和项目投资平衡的综合考量为目标，以政府、市场、公众三因子为三个评价维度，对以市场导向的城市运营模式为前提，以“五规合一”为核心的三个阶段的规划整合实施结果进行客观评价。

第二章 理论基石

第一节 城市学

一、城市发展理论

“城市经营”和“城市运营”的提法和概念分别于20世纪90年代末和21世纪初出现，尽管之后我国学界与实践层面对城市经营与城市运营理解与表述不一，但究其根源，均来自城市发展理论（Urban Development）和城市管理与经营理论（Urban Management），以及构成两者的其他学科理论。事实上，城市管理和城市经营均对应同一个英文Urban Management，国内表述各异的城市管理理论和城市经营理论实际上都属于Urban Management理论的研究范畴，其理论根源同样可追溯至城市发展理论学说。

城市发展理论包括城市经济理论、城市化理论和增长极核理论等理论分支，是阐述城市“生”与“死”的理论，是深入研究城市管理与经营（Urban Management）的理论基础之一。武文霞指出，城市发展包含着复杂的社会运动过程，与政治、经济、社会等多方面联系密切，而城市发展理论即研究城市的形成和发展的理论[注]。朱铁臻、赵理尘也均对城市发展理论的涵义做出阐述，指出其是一门跨学科的综合性的新兴城市理论，是以城市发展及其运行为对象，研究城市经济社会、规划建设及生态环境发展的规律，是一个多门类交叉的学科[注][注]。从我国城市经营产生的时代背景来看，当时国内城市主要面临城

市建设资金短缺、全球化、城市竞争加剧等问题。王勇，李广斌等指出城市经营可以从经营资产、经营资本和经营公共物品的角度来定义[注]。因此，对城市发展理论以及城市经济理论进行回顾是对城市经营理论基础挖掘的范畴之一。其中，城市经济理论重点阐述城市基本经济活动与非基本经济活动，是研究分析城市管理与经营的重要依据。

二、城市经济理论

（一）公共物品理论

公共物品理论是研究公共事务的一种现代经济理论。“公共物品”这一概念最早由林达尔提出，并由萨缪尔森进一步深化。根据商品的竞争性和排他性属性，可以将产品分为四类：纯粹的公共物品、纯粹的私人物品，公共资源（竞争性和非排他性）和准公共物品（非竞争性和排他性）。其中，纯粹的公共物品必须由政府提供，纯粹的私人物品由企业和市场运作，而公共资源和准公共物品处于混合类，即为城市经营中可经营的部分[注]。除了少数纯粹的公共物品外，大部分公共物品的有效供给须由社会成员按自己从公共物品中的受益来负担相应的成本。然而现实中，要实现公共物品的有效供给并非易事，原因是大多数人不愿如实承认从公共物品消费中获得的真实收益。因此，政府提供的产品中大多数并非纯粹的公共物品，而是具有公共物品部分特征的产品，如在不同程度上具有非竞争性的产品和排他性的准公共物品。

城市公共物品分为城市纯公共物品和城市准公共物品。城市纯公共物品主要包括由城市政府提供的无形公共物品，这些产品具有较强的外部性。城市准公共物品一般都与市民的生活紧密相关，具有规模经济效益；同时，如使用者过多也会造成拥挤，如供水、供电、工

期、通信、医疗和教育等，这些产品具有一定程度的竞争性和排他性。注

可以看出，公共物品理论为城市综合开发管理中的可经营性资源提供了判别和分类的理论基础。政府在经营混合类的公共资源和物品时，即可按照公共物品理论将原来只由政府提供的产品通过引导、剥离、衍生和培育等方法挖掘出存在于其中的可经营部分，并交予市场运作；市场以保障公共物品公平、公正为前提，同时也维持其正常运转——这为市场参与城市综合开发建设提供了可能性。

（二）福利经济学

1920年，英国经济学家阿瑟·塞西尔·庇古在《福利经济学》一书中明确提出了“外部性”概念，深入阐述了社会成本与私人成本之间的差异。注在《福利经济学》中，边际净产量被区分为边际社会净产量和边际私人净产量，这两种净产量是否相等的主要决定因素为外部条件，即在双方的交易过程中，其交易行为给第三方带来了收益或造成了损害，但却未相应地得到第三方的支付或者对其进行补偿。庇古认为，这种偏差由于涉及交易之外的第三方，其“外部性”无法通过修改交易合同内容得到纠正，而只有通过政府对该领域的投资进行“特别鼓励”和“特别限制”来消除这种偏差。当边际私人净产量大于边际社会净产量，就通过对其征税的方式来弥补第三方的损失；反之，则采取对其产品或服务给予补贴的方式，以鼓励其多提供，这就是著名的“庇古税”。注

帕累托作为新福利经济学的代表，在很大程度上延续了庇古等人的旧福利经济学思想和分析方法。帕累托采用一般均衡分析方法，对社会资源的最优配置进行研究。他认为福利经济学的核心是效率而不是公平。徐敏娜将其实质解释为，如果某种经济变化的结果可以在不使他人境况变得更坏的情况下使一些或至少一个人的情况变得更好

时，那么社会福利就会得到改善——这一衡量社会福利改善与否的标准被称为“帕累托最优标准”。[注]在经济主体的偏好被良好定义的条件下，带有再分配的价格均衡都是帕累托最优的。在完全竞争的市场条件下，经济要素自由流动，促使了城市政府之间产生竞争，从而推进了政府像其他经济组织一样改进效率[注]。政府所要做的事情是改变个人之间禀赋的初始分配状态，其余每一种具有帕累托效率的资源配置都可以通过市场机制实现。福利经济学强调“公平”与“效率”并举，体现了对城市综合效益的关注。

三、城市管理与经营理论

（一）城市管理理论

20世纪20年代，美国城市化率突破50%，相应地，城市在基础设施、电力、交通等方面涌现出越来越多的问题，使得市民对市政管理提出了更高的要求。这种情况下，城市管理（Urban Management）理论应运而生。雷·帕尔（Ray Pahl）在其著作《谁的城市》（*Whose City*）中认为，城市管理是将城市的各种匮乏资源重新进行分配的过程；夏尔马（Sharma）将其定义为：“一系列可以指导城市范围内基础设施建设、社会和经济发展的行为”；克拉克（Clarke）偏重于城市经济发展的角度，视其为一项促使资本更加高效流动的重要工具。可以说，城市管理是有效地使用城市的资源实现城市生活水平持续提高和综合效益长期稳定发展的活动。联合国人类住区中心在《关于健全的城市管理规范：建设“包容性城市”的宣言草案》中指出：“城市管理是个人和公私机构用以规划和管理城市公共事务的众多方法的总和，这是一个调和各种相互冲突或彼此不同的利益以及可以采取合作行动的连续过程。”

在我国，城市管理对应的另一种提法是城市经营。城市经营是我国改革开放以后，在推进城市化过程中出现的关于城市规划、建设和管理的新的理论和实践模式。城市经营理念一经提出，立即引起国际上众多关于城市理论和实践工作者的关注和讨论。

笔者认为，城市经营是城市管理的一种模式，却不能等同于城市管理。在学术研究上，归根到底还是对城市综合开发管理运营的理论与实践的研究，属于城市管理学范畴。在上述范畴内，其理论基础主要来自以下4个方面：

1.现代城市管理理论

顾名思义，现代城市管理理论是城市科学与管理科学合流的结晶。由于现代管理学的发展较晚，因此，这种合流发生在20世纪50年代。现代城市管理理论日益强调综合化、系统化和强化管理职能，这标志着现代城市管理学的诞生。这一时期，研究城市管理学的学者们普遍强调将城市的规划、建设与经济学、行为科学、管理科学相结合，提出多元的城市管理主体依法管理或者参与管理城市地区公共事务。国内外影响较大的现代城市管理理论主要有：生态城市管理理论、新城市主义管理理论、城市营销理论、经营城市理论、城市竞争力理论和数字城市理论等。可以说，在现代城市管理学中，政府依然是城市管理的主体，但已经开始呈现对非政府机构、社会团体、市民等参与城市管理的行为做出协调的关注，这是改变政府作为单一主体经营城市的理论根源。现代城市管理论的繁荣也促进了城市管理科学向更深层次、更高层次发展。

2.新公共管理理论和政府职能转变

自20世纪70年代开始，世界各发达国家普遍被一股新的部门改革浪潮所席卷，随之而来的是新公共管理理论（New Public

Management，简称NPM）的兴起和发展。学者们一致认为新公共管理运动的核心特征是：政府不再包揽公共管理中的所有事务，而是学习私人部门成功的管理方法和经验，并在公共管理部门引入市场机制，利用市场的规则和竞争压力来提高政府公共管理部门的效率和效益。

“新公共管理”运动起源于英国，继而在美国和英联邦国家乃至整个西方世界全面推行。“新公共管理”运动具有以下六个方面的特征：第一，强调管理的专业化，即将管理权下放，重视管理人员的管理者身份而非命令的执行者身份；第二，制定明确的绩效评估标准，将绩效评估结果与个人职业发展和待遇挂钩，这与传统公共行政学重视管理的过程有所不同；第三，将项目预算、战略管理与长远目标相结合，有利于对资源进行更好地配置；第四，提供公共物品和公共服务时重视消费者需求，引入市场机制，提供多样化的公共物品和服务；第五，通过“一站式服务”取得规模经济效益；第六，引入市场机制来提高公共物品和服务的供给效率。

可以看出，新公共管理理论将“管理主义”和“新管理主义”运用于公共部门，是以提高行政管理效率、完善公共服务为目标而进行的一系列行政改革。其中，政府再造运动成为新公共管理理论领域的核心内容，也是城市经营的基本理论依据之一。

20世纪80年代以来，针对越来越激烈的国际竞争，各国政府争相开始了一场大规模的政府改革——即“政府再造运动”。其中，最具代表性的是撒切尔夫人的“缩减国有的疆界”和克林顿的“新政府运动”。政府再造的核心理念是引入竞争机制，建立企业型政府[注]。例如，奥斯本在《重塑政府》一书中提出，政府提高公共服务的数量和质量的方式是引入市场机制进行城市管理，如在提供公共服务方面，政府自身仅专注于其必须做的领域，其他领域则与民间协同以降低成本，从而达到提升城市竞争力的目标[注]。克林顿推动的“新政府运动”，其主导理念是将顾客导向、结果控制、简化程序和一削到底的

原则运用到政府管理中，通过精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理的方式，最终建立一个少花钱多办事的政府。

受到新公共管理理论的影响，80年代后期城市管理理论的研究重点从“单维度”变为“多维度”。例如，特里尼达·奥斯特尔（Trinidad Osteria）指出，城市管理理论不只是指代一个单核的管理系统，而是一系列的、多元的、服务于城市发展的相互影响的活动；艾莱利·布雷姆兹（Ilaria Bramezza）认为，作为一项系统的、详尽的工作，城市管理需要由社会各界共同参与；肯尼思·戴维（Kenneth Davey）则更具象地指出，城市管理的关键在于“政府、规划师、投资者等各方的工作程序能够有机结合，且各自的利益可以在城市的发展中得到实现”。

不难发现，新公共管理理论指导下的城市管理，政府职能也相应发生了转变。这种转变不是在政府的管理模式和管理方法上的微调，而是基于政府角色的定位以及政府部门与民众之间关系的根本改变，市场机制首次被引入到政府管理的体系中来。具体来说，体现在以下三个方面：一是政府职能范围选择的市场化，它解决的是政府“做什么”的问题；二是政府职能实现的优化，它解决的是政府“如何做”的问题；三是确保消费者“以脚投票”的权利，在不同主体的公共物品和服务供给部门之间进行选择，这有利于竞争机制和市场力量发挥作用。

3.城市经理制相关研究

城市经理制是美国三大市政体制之一，其发展主要来源于进步主义时期美国地方政府的自治改革。根据金怒江的研究，城市经理制目前已应用于美国各种规模的城市之中，成为最普遍采用的市政体制模式[注]。城市经理的日常工作职责包括：第一，以专家的地位向市议会

提供关于市政决策制定的意见；第二，作为议会通过的法律和政策的执行者；第三，城市经理享有各行政部门官员的任命权；第四，负责总管全市之行政事宜；第五，准备预算及对城市财政事务向市议会提供意见。这种制度的确立基于以下原则：政治职能与行政职能相分离，城市经理必须保持政治中立，追求效率[注]。张卫国的研究指出，我国的城市管理可以学习城市经理制等具体组织形式，将企业化、科学化引入地方政府，同时要重视各种非政府组织的补充和协助作用[注]。

城市经理制全面推动了美国城市政府管理的企业化运作，有效降低了政府运作的成本，提高了城市公共资源配置和政府服务的效率。因美国城市已进入城镇化的成熟阶段，其在城市管理领域的“企业化”更多属于治理（Governance）和维护（Maintenance）的范畴[注]。可以看出，在城市经理制中，政府不仅不是单一的管理主体，根源上强调公众参与和市场调配在城市规划、建设当中的重要作用；同时，也强调效率与公平。城市经理制可以说是美国城市经营的主要模式。

4.私有化与公私合作（PPP）理论

私有化不仅是一种管理工具，更是社会治理的一个基本战略。私有化起源于弗里德曼、图洛克等人的研究。20世纪80年代，以萨瓦斯的经典著作《民营化与公私部门的伙伴关系》为代表，彻底而全面地为政府的运作提供了深刻变革的思想基础和策略。萨瓦斯指出，作为一种政策，私有化可以通过市场激励改变政府对经济主体随意的政治干预以促进国民经济发展。也就是说，政府将放松管制以鼓励民营企业提供公共产品和服务，通过合同承包、特许经营、凭单等形式把责任委托给在市场竞争中运营的私营企业和个人。其中，美国和英国是私有化和公私合作在市政领域的实践最有成效的国家[注]。笔者认为，私有化理念的实践使得政府的运作方式和职能发生了根本改变。

在政府公共服务和公共物品提供的领域内，受私有化影响而产生了公私合作（PPP）模式：PPP模式的最终目的是引导公共机构与私人机构的资源在城市公共产品的提供上进行投资合作，并避免由于市场失灵或政策失灵而造成的投资和建设运营失败。

（二）城市经营理论

首先需要明确的是，由于国内外市场发育程度的不同，尤其是城市化的发展背景和城乡管理体制的差异，我国目前的城市经营与城市运营模式并不能完全等同或直接对应欧美的城市经营理论，但可以借鉴Urban Management的概念，译为城市管理，也被译为“城市经营”。所以从某种意义上说，我国的城市经营与城市运营都是由起源于20世纪50年代欧美国家的Urban Management的理论和实践发展而来的（见图2-1）。

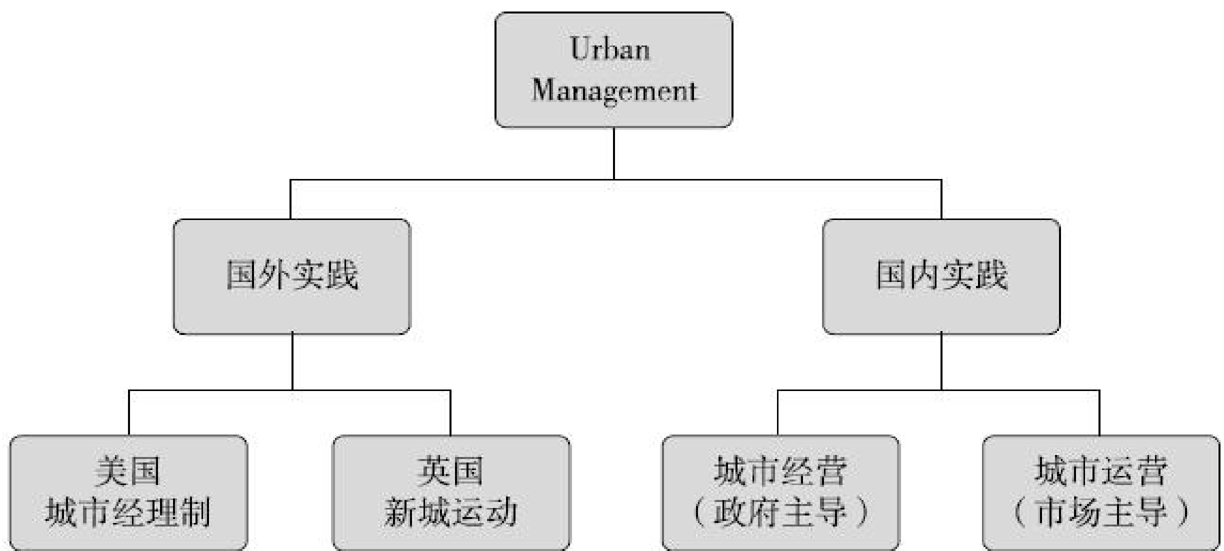


图2-1 Urban Management理论与实践发展

在市场经济发展实践的基础上，我国的“城市经营”理念是在传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、政府职能相应调整的大环境下，基于现代企业经营的理念发展而来。20世纪80年代末，我

国有经济学专家和学者便提出了“城市基础设施的经营与管理”、“城市土地有偿使用”等城市建设管理方面的新观点，成为我国“城市经营”理念的雏形；随后，国内部分大城市开始积极探索城市建设管理的新理念，提出和实施了“以路带房”、“基础设施建设带动旧城改造”、“市政设施专营权有期限转让”、“发行城市债券”等模式，从实践上进一步巩固了“城市经营”理念的基础[注]。1998年9月，在上海召开的纪念党的十一届三中全会召开二十周年的研讨会上，“城市经营”的概念被公开正式提出。近年来，关于“城市经营”的学术讨论也越来越多地出现在了各种学术杂志士，但从目前国内的研究成果来看，学术界至今尚未对城市经营有统一的准确定义。

目前，关于城市经营的观点可归纳为三个方面：第一，类似于城市营销，即将经营企业的理念运用于城市中，将城市中有形和无形的资源通过与市场经济体制接轨加以包装整合，作为产品来经营，实现经济效益最大化；第二，强调对市场经济手段的利用，以此为工具优化配置城市资源，提高现有资源的使用效率，完善城市功能，以提升城市整体竞争力和可持续发展；第三，从城市经营的主体来说，实现城市综合开发管理主体的多元化，放弃政府大包大揽的行为，引入竞争机制，允许民营和私人资本投资和参与管理城市公共事业建设，提高城市基础设施系统的整体运营效率。

相对而言，中国的城市经营理念和实践有其相对的独特性。可以看出，城市经理制度是城市经营在美国城市管理范畴内的实践形式，在一个高度市场化和民主化的环境中，通过公众、企业的深度参与，市场机制被运用到城市整体经营的各个环节。而中国的城市经营，是在一个竞争不充分、发育不健全的市场体系下运行的，城市经理制只能为市场的引入、公众的参与提供可能，但并不是充分条件。国内的城市经营是我国改革开放以后在推进城市化过程中出现的关于城市规划、建设和管理的新的理论和实践模式。根据以上城市经济与城市管

理相关理论的回顾，以及对国内外城市经营理论的对比研究，我们将中国城市经营的主要内涵归纳为以下4点：

1.政府职能的转变

在计划经济时代，政府既是“裁判员”，又是“运动员”，大包大揽一切城市开发建设活动，对市场机制甚至表现出排斥。而随着经济体制的改革，政府逐步向后退一步，更多的时候充当“裁判员”的角色，让企业及个体参与到城市的开发建设中来，更高效地经营城市物品和服务中可经营的部分。

2.市场的参与

在城市经营模式下，政府对市场不再排斥，而是引入企业经营的理念来对城市进行经营和管理，利用市场经济手段来实现对城市资源的优化配置，以提高城市的整体效率。然而，市场并未与政府有平等的地位，更不是主角，只能作为配角参与其中。

3.政府是城市经营的主体

可以说，城市经营是政府在意识到自身的弊端后，主动提出自上而下进行的、在政府的引导和控制下，社会各方面参与城市建设和发展的结果[注]。另外，政府作为城市经营的主体，在市场失灵时可对城市中物品和服务的公平及可持续发展进行宏观把控。

4.城市资源的优化配置

在“政府推动、政府主导”背景下的城市经营，是以政府为主体，企业为配角，按照城市发展战略和城市规划要求，运用一定的市场手段，对城市资源进行资本化的集聚、重组和营运，实现城市资源

的重新配置和城市总体价值的提升，从而达到改善城市环境，提高城市综合竞争力目标的过程。

总的来说，随着城镇化的迅速发展和新型城镇化战略的提出，城市建设和管理等城市发展相关问题日益凸显，而在我国的城市经营研究中，理论研究有余，而实证研究不足，这是本章后部分采用实践研究作为理论基础探索的重要原因之一。

---

1. 武文霞.城市发展内涵及其相关理论演进——基于城市化与郊区化的视角［J］.广东第二师范学院学报，2014，34（1）：31-37.
2. 朱铁臻.城市发展学［M］.石家庄：河北教育出版社，2010.
3. 赵理尘.城市发展学导论［M］.济南：山东大学出版社，2004.
4. 王勇，李广斌.中国城市群规划管理体制研究［M］.南京：东南大学出版社，2014.
5. 张淑杰.城市经营理论与实践研究［D］.上海：同济大学出版社，2006.
6. 张超.城市准公共物品供给主体多元化研究［D］.重庆大学，2010.
7. 阿瑟·塞西尔·庇古.福利经济学［M］.北京：华夏出版社，2007.
8. 闫龙飞.准公共品非政府性供给研究［D］.西南财经大学，2006.
9. 徐敏娜.效率、公平与福利经济学［J］.商场现代化，2007（27）：175-176.
10. TIEBOUT C M.A Pure Theory of Local Expenditures［J］.*The Journal of Political Economy*，1956，64（5）.
11. 张淑杰.城市经营理论与实践研究［D］.同济大学，2006.
12. 兰潇.城市设计方案评价体系初探［D］.华南理工大学，2012.
13. 金怒江.美国城市经理制研究［J］.社会科学，2004（11）：27-32.
14. 李壮松.美国市政体制的确立及其成因［J］.城市规划，2002，26（6）：73-83.
15. 张卫国.进步主义时期美国地方政府自治问题研究［D］.辽宁大学，2010.
16. 陈岩松.城市经营［D］.同济大学，2007.
17. 张淑杰.城市经营理论与实践研究［D］.同济大学，2006.
18. 苏为华.多指标综合评价理论与方法研究［M］.北京：中国物价出版社，2001.
19. 苏为华.多指标综合评价理论与方法研究［M］.北京：中国物价出版社，2001.

第二节 策划学

一、营销学理论

（一）定义

美国市场营销协会定义的营销是创造、沟通与传送价值给顾客，及经营顾客关系以便让组织与其利益关系人受益的一种组织功能与程序。营销学是一门研究企业经营与销售活动的学科。

（二）发展历史

1.生产导向阶段（19世纪末~20世纪初）

生产导向阶段也称生产观念时期或以企业为中心阶段。此阶段处于工业化初期，市场需求旺盛但社会产品供应能力不足。消费者由于喜欢价格低廉的产品，企业便集中精力提高生产力和扩大生产分销范围，增加产量，降低成本。在这一观念指导下的市场，一般认为是重生产，轻市场时期，即只关注生产的发展，不注重供求形势的变化。

2.产品导向阶段（20世纪初~20世纪30年代）

产品导向阶段也称产品观念时期或以产品为中心时期。经过前期的培育与发展，消费者开始更为喜欢高质量、多功能和具有某种特色的产品，企业也随之致力于生产优质产品，并不断精益求精。因此这一时期的企业常常迷恋自己的产品，并不太关心产品在市场是否受欢迎，是否有替代品出现。

3.销售导向阶段（20世纪30年代~20世纪50年代）

销售导向阶段也称推销观念时期。由于处于全球经济危机时期，消费者的购买欲望与购买能力降低，而在市场上，商家货物滞销堆积如山，企业开始收罗推销专家，积极进行一些促销、广告和推销活动，以说服消费者购买企业产品或服务。

4.市场导向阶段（20世纪50年代~20世纪70年代）

市场导向阶段也称市场观念时期或以消费者为中心阶段。由于第三次科技革命兴起，研发受到重视，加上“二战”后许多军工企业转为民用，使得社会产品增加，供大于求，市场竞争开始激化。消费者虽选择面广，但并不清楚自己真正所需。企业开始有计划、有策略地制订营销方案，希望能正确且快捷地满足目标市场的欲望与需求，以达到打压竞争对手，实现企业效益的双重目的。

5.社会长远利益导向阶段（20世纪70年代~至今）

社会长远利益导向阶段也称社会营销观念时期或以社会长远利益为中心阶段。由于企业运营所带来的全球环境破坏，资源短缺，通胀，忽视社会服务，加上人口爆炸等问题日趋严重，企业开始以消费者满意以及消费者和社会公众的长期福利作为企业的根本目标和责任，提倡企业履行社会责任。这是对市场营销观念的补充和修正，同时也说明，理想的市场营销应该同时考虑：消费者的需求与欲望，消费者和社会的长远利益以及企业的营销效应。

（三）营销理论的主要内容

1.4P理论

4P理论产生于20世纪60年代的美国，随着营销组合理论的提出而出现。杰罗姆·麦卡锡（McCarthy）于1960年在其著作《基础营销》（*Basic Marketing*）一书中将这些要素概括为4个，分别是：产品（Product）、价格（Price）、渠道（Place）、促销（Promotion），即著名的4Ps。1967年，菲利普·科特勒在其畅销书《营销管理：分析、规划与控制》第一版进一步确认了以4Ps为核心的营销组合方法。

（1）产品（Product）是指能满足消费者和用户需求和欲望的任何有形物品和无形服务。有形物品是指产品实体及其品质、特色、式样、规格、品牌和包装等。无形服务是指可给购买者带来的附加利益和心理满足的售后服务、保证、安装、退货和售货等。

（2）分销渠道（Place）就是从制造商角度来确定产品或劳务实际抵达目标市场或顾客手中的途径，包括分销渠道模式和中间商选择、调整与协调管理、实体分配等。

（3）促销（Promotion）是指企业以各种手段向顾客传递商品或劳务的信息，以便影响和促进顾客的购买行为，促销也包括人员推销、广告、营业推广等。

（4）价格（Price）是影响消费者行为和市场需求的关键因素之一，制定价格时必须考虑企业自身的因素，如成本、利润等，还要考虑消费者对价格的理解和接受能力。企业定价要根据企业的战略目标出发选择适当的定价目标，综合分析成本、供求关系、竞争和政府控制等因素，运用科学的方法来制定价格，然后根据各种实际情况，调整价格，考虑折扣、折让、支付期限、信用条件等因素。

2.4C理论

随着市场竞争日趋激烈，媒介传播速度越来越快，以4P理论来指导企业营销实践已经过时，4C理论逐渐取代4P理论。4C理论是由营销学家菲利普·科特勒提出来的，他提出了整合营销的概念。整合营销就是强调各种要素之间的关联性，要求它们成为统一的有机体。具体地讲，整合营销更要求各种营销要素的作用力统一方向，形成合力，共同为企业的营销目标服务。4C理论的4个要素分别解释如下：

（1）消费者（Consumer）包括消费者的需要和欲望。企业要把顾客需求放在第一位，强调创造顾客比开发产品更重要，满足消费者的需求和欲望比产品功能更重要，不能仅仅卖企业想制造的产品，而是要提供顾客确实想买的产品。

（2）成本（Cost）是指消费者获得满足的成本，或是消费者满足自己的需要和预想所愿意付出的成本价格。其中包括：企业的生产成本，即生产适合消费者需要的产品成本；消费者购物成本，不仅指购物的货币支出，还有时间耗费、体力和精力耗费以及风险承担。因此企业要想在消费者支持的价格限度内增加利润就必须降低成本。

（3）便利（Convenience）是指购买的方便性。比之传统的营销渠道，新的观念更重视服务环节，在销售过程中强调为顾客提供便利，让顾客既购买到商品，又购买到便利。企业要深入了解不同的消费者有哪些不同的购买方式和偏好，把便利原则贯穿于营销活动的全过程，售前做好服务，及时向消费者提供关于产品的性能、质量、价格、使用方法和效果的准确信息。售后应重视信息反馈和追踪调查，及时处理和答复顾客意见，对有问题的商品主动退换，对使用故障积极提供维修方便，大件商品甚至要终身保修。

（4）沟通（Communication）是指与用户沟通，企业可以尝试多种营销策划与营销组合，如果未能收到理想的效果，说明企业与产品尚未完全被消费者接受。这时，不能依靠加强单向劝导顾客，要着眼

于加强双向沟通，增进相互的理解，实现真正的适销对路，培养忠诚的顾客。

3.4R理论

随着时代的发展，以顾客战略为核心的4C理论，也出现了其局限性。当顾客需求与社会原则相冲突时，顾客战略也是不适应的。例如，在倡导节约型社会的背景下，部分顾客的奢侈需求是否要被满足。这不仅是企业营销问题，更成为社会道德范畴问题。同样，建别墅与国家节能省地的战略要求也相背离。于是2001年，美国的唐·E·舒尔茨（Don E.Schultz），又提出了以关联（Relevancy）、反应（Reaction）、关系（Relationship）和报酬（Rewards）为核心内容的4R理论，它主要侧重于用更有效的方式在企业和客户之间建立起有别于传统的新型关系。

（1）与顾客建立关联（Relevancy）。在竞争激烈的市场中，顾客具有动态性。顾客忠诚度是变化的，他们会转移到其他企业。要提高顾客的忠诚度，赢得长期而稳定的市场，重要的营销策略是通过某些有效的方式在业务、需求等方面与顾客建立关联网站优化服务，形成一种互助、互求、互需的关系，把顾客与企业联系在一起，这样就大大减少了顾客流失的可能性。与用户关联，利用系统集成的模式为用户服务，为用户提供一体化、系统化的解决方案，建立有机联系，形成互相需求、利益共享的关系，共同发展。

（2）反应（Reaction）。当代企业已从过去推测性商业模式转型成高度回应需求的商业模式。面对迅速变化的市场，要满足顾客的需求，建立关联关系，企业必须建立快速反应机制，提高反应速度和回应力。这样可最大限度地减少抱怨，稳定客户群，减少客户转移的概率。网络的神奇在于迅速，企业必须把网络作为快速反应的重要工具和手段。

（3）关系（Relationship）。关系营销越来越重要了。在企业与客户的关系发生了本质性变化的市场环境中，抢占市场的关键已转变为与顾客建立长期而稳固的关系，从交易变成责任，从顾客变成拥趸，从管理营销组合变成管理和顾客的互动关系。

（4）报酬（Rewards）。报酬是营销的源泉。对企业来说，市场营销的真正价值在于其为企业带来短期或长期的收入和利润的能力。一方面，追求报酬是营销发展的动力；另一方面，报酬是维持市场关系的必要条件。企业要满足客户需求，为客户提供价值，但不能做“仆人”。因此，营销目标必须注重产出，注重企业在营销活动中的回报。一切营销活动都必须以为顾客及股东创造价值为目的。

二、博弈理论

经过半个多世纪的发展，博弈论正逐渐成为现代经济理论的一个重要组成部分。1994年著名博弈论专家纳什、泽尔藤、豪尔绍尼因在非合作博弈均衡领域的开创性贡献，获得了当年的诺贝尔经济学奖。2005年奥曼和谢林因“以博弈论分析方式增进了对冲突与合作的理解”而获得诺贝尔经济学奖，这说明博弈论已得到了世界的普遍认可。

（一）定义

博弈论（Game Theory）又称对策论，是研究一些个人，一些团队或组织面对特定的环境条件，在一定的规则制约下，依靠所拥有的信息，同时或先后，一次或多次，从各自允许选择的策略进行选择并加以行动，并从中各自取得相应结果或支付过程的理论。

（二）发展历史

博弈论的正式提出是在20世纪40年代，但博弈的思想有着悠久的历史，例如2000多年前我国的“齐威王与田忌赛马”就出色地运用了这一思想。1944年冯·诺伊曼和摩根斯特思合作出版了《博弈论与经济行为》一书，标志着博弈理论的正式提出。

到20世纪50年代，博弈论得到了巨大的发展，塔克（Tucker）于1950年提出了“囚徒困境”。纳什在1950年和1951年发表了两篇关于非合作博弈的重要文章，提出了“纳什均衡”的概念，以及证明纳什均衡存在的纳什定理，奠定了现代博弈论学科体系的基础，这个时期的博弈论研究主要集中在对静态博弈模型的研究。

20世纪50年代中后期到70年代是博弈论产生重要成果的阶段。泽尔腾将纳什均衡的概念引入了动态分析，提出了“多步对策”、“子博弈完美纳什均衡”和“颤抖均衡”的概念，并发展了倒推归纳法等分析方法。豪尔绍尼开创了不完全信息对策研究的新领地，提出了“贝叶斯纳什均衡”的概念和分析不完全信息博弈问题的标准方法，初步运用随机分析方法解决信息不完全和不对称的问题。

20世纪80年代以后，博弈论开始走向成熟，理论框架逐渐完整和清晰，和其他学科之间的关系也逐渐深入，并开始受到经济学家真正的重视，特别是20世纪90年代以来博弈论领域的经济学家三次获得了经济学诺贝尔奖，该理论已经对经济学产生了重大的影响。

（三）分类

根据不同的基准博弈也有不同的分类。一般认为，博弈主要可以分为合作博弈和非合作博弈。合作博弈和非合作博弈的区别在于相互发生作用的当事人之间有没有一个具有约束力的协议，如果有，就是合作博弈；如果没有，就是非合作博弈。

从行为的时间序列性，博弈论进一步分为静态博弈、动态博弈两类。静态博弈是指在博弈中，参与人同时选择或虽非同时选择但后行动者并不知道先行动者采取了什么具体行动；动态博弈是指在博弈中，参与人的行动有先后顺序，且后行动者能够观察到先行动者所选择的行动。通俗的理解是，“囚徒困境”就是同时决策的，属于静态博弈；而棋牌类游戏等决策或行动有先后次序的，属于动态博弈。

按照参与人对其他参与人的了解程度，分为完全信息博弈和不完全信息博弈。完全信息博弈是指在博弈过程中，每一位参与人对其他参与人的特征、策略空间及收益函数有准确的信息；不完全信息博弈是指如果参与人对其他参与人的特征、策略空间及收益函数信息了解得不够准确，或者不是对所有参与人的特征、策略空间及收益函数都有准确的信息，在这种情况下进行的博弈就是不完全信息博弈。

博弈论的最终追求结果是博弈各方达到利益最大化的均衡，已经在经济学、政治学、管理学、国际关系学、人际关系学、外交、犯罪学等方面有着广泛的应用。在城市运营项目的前期策划阶段，开发商需要与政府进行博弈得出使双方利润最大化的交易架构。博弈推动了市场化的城市运营策划进程，同时为政府和开发商实现双赢。博弈的过程是城市运营项目与政府合作的前提，是城市运营项目成功的基础。

三、决策学理论

决策学是一门新兴的、以决策为研究对象的综合性学科，行政决策理论形成于20世纪三四十年代。首先提出行政决策观点的是美国学者L·古立克。他认为决策是行政的主要功能之一。决策学理论主要研究决策原理、决策程序和决策方法，探索如何做出正确决策的规律，

是社会化大生产的直接产物，对于实现决策的科学化和民主化具有十分重要的意义。

决策学作为自然科学和管理科学的结合，大到国家、社会、小到个人都离不开决策，迫切需要科学的决策理论和决策方法，为人类社会服务。决策学是研究，探索和寻求做出正确决策的规律的科学。它着重研究在主观与客观这个矛盾对立统一体中，人的主观能力如何正确地认识、驾驶和控制客观世界的运动，变化与发展、并使其为人类带来巨大利益，同时又能防止近期和远期未来的不利后果的理论和方法。决策学自身就构成了精神现象学与行为现象学的统一。决策学为人们提供了认识论的一种现代科学技术手法与手段。

决策学理论提出了包含6个阶段的决策程序：确定目标、搜集资料、拟定可行方案、选择最优化方案、贯彻实施、追踪检查。

四、策划学理论

策划学是以策划活动作为研究对象的学科，策划科学是在策划学基础上发展起来的软科学学科群组，策划科学的收敛式发展和发散式发展是当前值得关注的基本演进态势。策划科学与思维科学、决策科学、咨询科学、管理科学分别存在着依托延伸、时序衔接、部分叠合、归属包容关系。

策划学的基本原则包括：创意创新原则，客观现实原则，目标主导原则，系统规划原则，随机制宜原则，协同创优原则。

第三节 规划学

一、欧美城市规划整合理念与理论

纵观城市规划的学科和理论源起及其演变，基本上都与城市发展实践密切相关，即使在高度市场化的欧美城市发展历程中，城市规划也一直对城市的发展发挥着重要牵引作用。各个历史时期中对城市发展发挥重要影响的城市规划理论始终存留着一条追求系统、协调、综合的主线，或隐或显，其核心价值是整体、系统、理性，规划整合的理念和思维既是现代城市规划不断成长发展的重要思想基础，也是现代城市规划理论的科学观、理性观的直接体现。本小节将以欧美城市规划理论发展作为线索，探索包涵于其中的关于规划整合理念的发展过程，必须说明的是，欧洲与美国的城市规划理论与体系在时间、空间和内容上都呈现重大差异。欧洲作为经典城市规划理论的发源地，对全球城市规划包括美国在内的理论与实践都产生了重大影响，而美国则在近现代出现了引领世界的现代城市规划创新思想和体系，究其根源，仍然来自欧洲经典的规划理念和理论。

从19世纪末到20世纪70年代，现代城市规划理论陆续出现并繁荣发展。例如，埃比尼泽·霍华德（Ebenezer Howard）的“田园城市”规划（1898年）到后来卫星城的提出（20世纪20年代），加里亚（Garnier）的线性工业城（1903年），丹尼尔·伯纳姆（Daniel Burnham）1893年于芝加哥世界博览会倡导的“白色之城”和1907年芝加哥区域性计划，勒·柯布西埃的“明日的城市”理想方案，弗兰克·赖特（Frank Wright）于1935年提出的“广亩城市”规划（the Broad Acre Project），以及20世纪五六十年代部分城市和地区推行

的以现代主义精神为主导的大规模城市更新等理论和实践。在多学科交叉研究成果和社会学理论的指引之下，有一部分城市居住区的建设实践取得了一定的成功，例如街区、扩大街区，邻里、小区，特别是小区和居住区的规划和实践在60年代前后得到了蓬勃发展。

20世纪80年代后期，城市规划理论呈现出了多元化的发展趋势，形态不再只是唯一的关注点。受到广泛重视的城市设计理论，为城市规划及具体的城市建设和更新等确立了新的关注点，即对城市生命力的关注、对城市文脉和肌理的关注以及对城市内部生活的关注。同时，环境保护的意识也在规划领域逐步被推崇，体现为：除了进行传统的城市规划外，西方各国相继提出了环境影响评估和环境保护规划的实践。此时，环境保护的规划思想逐步发展称为永续发展的思想。

20世纪90年代后期，规划理论的探讨出现了全新的局面，大量对城市发展新趋势的研讨取代了对“现代主义”的关注。城市规划不再是仅仅关注物质空间的规划，同时对其他相关学科也开始大量涉足。随着全球化的发展，规划的研究开始聚焦于城市的信息化和网络化。同时，国际城市规划界出现了大量反映永续发展思想和理论的文献。这些文献分别从不同角度提出了城市永续发展模式和操作方法，例如总体空间布局、道路系统规划、工程系统规划等。此外，城市规划思想领域的新近研究重点还有规划本位的讨论、城市社区规划的讨论、城市永续规划的技术研制、城市动力机制研究、城市管治与规划的讨论，以及城市化与全球气候变化关系的研究等。显而易见的是，城市规划理论是在多元化的基础上越来越多地强调综合性、协调性和整体性，而上述特性并非是20世纪90年代后才有的，而是从城市规划理论诞生之初就可以看出其端倪。

（一）田园城市理论、卫星城镇规划的理论和实践

1898年，英国人霍华德提出了现代城市规划理论的起源——“田园城市”理论，并以一个规划图解方案更具体地阐述了其理论：城市以一系列同心圆组成，从内向外依此分布中央公园、公共建筑、外圈公园、住宅、学院、花园洋房等，城市外围则为永久性绿地。霍华德的理论对城市规划学科的建立起了重要的作用，他把城市当作一个整体来研究，一是强调了城市与乡村的统筹；二是强调了城市内部居住、就业、商业的协调。实质上，他并非从建筑或者形态的角度来规划城市，而是从社会的角度对城乡统筹、人口密度、城市经济、城市绿化等方面都提出了自己的见解，并对城市财政改革、土地制度、商业管理等涉及后期实施的问题进行了重点研究[注]。

20世纪初，大城市迅速膨胀，如何控制及疏散大城市人口成为一大难题。霍华德的“田园城市”理论由他的追随者昂温（Unwin）发展，并在1922年正式提出卫星城理论，提出以在大城市外围建立卫星城市的方式疏散大城市人口。同时期，美国规划师亨利·莱特（Henry Wright）提出用绿地包围大城市限制大城市的无限发展，并在绿地外围建造与大城市以一定方式保持联系的卫星城镇，此理念和昂温的卫星城理论的核心思想高度相似。

卫星城理论的代表性实践是1928年编制的大伦敦规划。规划采用了在外围建立卫星城镇的方式，并且提出人口疏散的入手点在于大城市地区的工业及人口分布规划，这标志着建立卫星城镇的思想开始与区域规划统一考虑[注]。1942年由帕特里克·艾伯克隆比（Patrick Abercrombie）主持的伦敦卫星城镇计划通过在外围建设相对独立的卫星城镇的方式减少了伦敦中心区60%的人口，这些卫星城镇内有相对完善的生活服务设施和工业产业，城镇内居民的日常生活及工作基本可以就地解决。第一批卫星城以哈罗新城（Harlow）为代表，以邻里单位的方式建设生活区，每个邻里单位有小学及商业中心，城市主要道路联系着市中心、车站和工业区，并从生活区之间的绿地穿过。英国的各新城开发公司，为吸引工厂和居民迁入卫星城镇，也创造了各种

便利条件。第二代卫星城规模较第一代更大，分区不及之前严格，密度更高。第三代则以20世纪60年代英国建造的米尔顿·凯恩斯（Milton-Keynes）卫星城为代表，此代卫星城规模更大，城市公共交通和公共福利设施也更为完善。上述卫星城规划均考虑了城市的社会就业平衡、交通便捷、生活接近自然等多方面城市综合效益的实现，方案具有灵活性和经济性。

（二）现代建筑运动对城市规划的影响与《雅典宪章》、《马丘比丘宪章》

法国建筑师勒·柯布西耶（Le Corbusier）在1925年发表的《城市规划设计》中，创新性地提出将工业化思想引入城市规划。他所提出的“明日的城市”主张提高城市中心区的建筑高度和人口密度，并布置大量绿地及公共空间；交通方面主张提高停车场数量和道路宽度，减少街道交叉口或组织分层的立体交通，并重视车辆与住宅的直接联系。柯布西耶强调了就业、居住、交通等方面的共同发展和协调配合。

1935年，赖特却相反地提出反集中的空间分散的规划理论和“广亩城市”模式。他反对集体主义，强调城市中“人”的感受。虽然与柯布西耶的理论处于两个极端，但他们具有一些共性，即都有大量的绿化空间，并关注到当时所出现的新技术对城市产生的影响。1942年沙里宁在《城市：它的发展、衰败和未来》一书中阐述了由“广亩城市”发展而来的“有机疏散理论”，提倡将原来的密集区域分割成一个个集镇，集镇之间用保护性的绿化隔开来。“广亩城市”和“有机疏散理论”虽然倡导分散的城市结构，但是依然是将区域和城市作为一个整体来对待，并且空间规划与交通规划、环境规划等相互支持与促进。

1933年国际现代建筑协会（CIAM）在雅典召开大会，制定了《城市规划大纲》，即《雅典宪章》。《雅典宪章》认为城市规划可通过划分功能分区将综合城市分为四项基本功能——生活、工作、游憩和交通。《雅典宪章》提出城市按居住、工作、游憩进行分区及平衡，并通过交通网进行平衡；城市中不同地段的人口密度不同，而居住区享有城市最好的地段，多保留空地或绿地，并有计划地明确工业与居住的关系。

1978年的《马丘比丘宪章》认可了《雅典宪章》40多年实践所践行的某些原则，同时也指出《雅典宪章》中对功能分区的过度追求在一定程度上牺牲了城市的有机组织，忽略了城市中人与人之间多方面的联系，城市规划的目标应是创造一个具有综合效益的生活环境。可以看出，《马丘比丘宪章》关注的不只是城市功能的整体性，还关注城市内部人力、土地和资源的协调发展，以及城市与周围区域以及自然环境的协调共生。

（三）城市规划的社会学批判、决策理论和新马克思主义、社会空间动力理论

20世纪六七十年代，城市规划理论界前所未有地关注了规划的社会学问题。简·雅各布斯（Jane Jacobs）所著的《美国大城市的死与生》及其对当时的规划思想激烈的批判是西方城市规划理论发展的一座里程碑。在此之前，规划师们更多地注意做好规划的手段与技术，而简·雅各布斯让规划师们逐步开始关注是在为谁做规划，城市规划观念和关注点开始发生转变。达维多夫在研究规划决策过程理论时，对城市中各个社会群体的利益保障机制进行了探讨[注]。20世纪70年代后期发展的新马克思主义也在规划理论界对于社会、经济和政治制度的本质进行了深入分析和批判。

到20世纪八九十年代，学界普遍认识到都市史必须将“空间与人民并举”作为分析的基础，并以此推动都市理论的发展。较为典型的有“都市过程”（Urban Process）研究以及基于空间政治经济学“社会—空间动力”（Socio-spatial Dynamics）的概念。都市过程被解释为“产生都市形式的社会、政治、技术与艺术力量的复杂合成”，涉及城市的空间转化与历史转化，研究都市变迁与历史变迁，即历史中的城市转化。而“社会—空间动力”的理论概念，从分析都市的现状和具体问题出发，强调都市形式与社会结构变迁的空间转化，尤其关注社会政治过程、城市与社会变迁的关系以及都市形式与社会变迁之间连续互动的历史演化，用以解释城市的变迁及其原因和动力。

可以看出，在城市整体发展观的影响下，对全体社会和市民的关注也成为城市规划理论的发展趋势，其中不仅包括对少数社会上层阶级利益诉求的关注，更多的是对大多数普通市民的公共利益的关注，满足社会整体的利益诉求。

（四）现代城市理论：全球城、全球化理论和全球城市区域

进入20世纪90年代，规划理论的探索出现了全新的局面。世界城市体系的理论随着全球化的发展出现。沃夫、弗里德曼、莫斯、萨森等人提出了世界城市体系假说，他们认为，各类跨国经济实体正在逐步取代国家的作用，使得国家权力空心化，全球出现了新的等级体系结构，分化为世界级城市、跨国级城市、国家级城市、区域级城市、地方级城市——形成了“世界城市体系”。经济全球化进一步以功能性分工强化不同层级都市区在全球网络中的作用，带来了全球范围全新的地域空间现象——全球城市区域[注]。这个概念强调从区域角度更好地解决都市区域的城市社会经济问题，达到城市要素集聚和全球化时代的新形态。

全球城市区域理论可以说是从大区域尺度上研究城市内部要素及促进城市间协调的区域规划理论。可以看出，城市不是一个封闭独立发展的单元，而应该是处于特定区域背景下相对独立发展的单元，以区域整体的力量进行全球合作与竞争。

二、欧美城市规划管理体系的演变

现代城市规划管理体系包括规划法规体系、规划行政体系、规划运作体系三方面，其中，规划法规为核心，为其他两方面提供了法定依据和法定程序注。孙施文认为："世界上的城市规划按大类至少可以分为三种类型：英国、欧陆和美国，其起因与渊源各不相同，尽管第二次世界大战后都使用'城市规划'这样的词语，例如，英重行政、欧陆偏建筑，美则将公共规划和对私人开发控制的区划区分很清楚。它们之间相互借鉴，但均在其自身制度上补充，与此相关的学科体系也不同注。"下面以英国、美国和欧陆代表德国的规划体系为例，梳理各国和地区规划体系的特征。

（一）规划法规体系

城市规划的法规体系包括主干法及其从属法规、专项法和相关法。规划法是城市规划法规体系的核心，因而又被称作主干法，其主要内容是有关规划行政、规划编制和开发控制的法律条款。主干法具有普遍适用性和相对稳定性，某些特定议题则不宜由主干法来提供法定依据，在这种情况下，针对这些特定议题的立法——专项法便可发挥作用。例如，英国在1946年制定的《新城法》和1980年制定的《地方政府、规划和土地法》等都是针对特定议题的专项立法，为规划行政、规划编制和规划实施等方面的某些特殊措施提供法定依据。另外，由于城市的建设和管理涉及城市的方方面面和大多数行政部门，

因此，一些相关法律是城市规划实施中的重要依据。然而，在实施过程中，主干法仍是城市规划的核心法律依据，城市规划的行政及运作体系的顶层设计应该统一。

（二）规划行政体系

规划行政主体及其权利和义务是规划法的重要内容。各个国家和地区的规划行政体系可分为中央集权和地方自治两种基本体制。

以英国为例，其规划行政体系是中央集权体制，主要是因应其三级行政管理体系：中央政府、郡政府和区政府。按照城市规划法，中央政府对地方政府的规划通过审批和抽审等方式进行统一管理，相应地，郡政府主要负责结构规划，而发展规划和开发控制则由区政府负责。

美国的规划行政体系是典型的地方自治体制的代表。美国的行政体系分为联邦政府、州政府和地方政府三级，联邦没有规划立法权，只能借助财政手段发挥间接影响力，地方政府的行政管理职能由州的立法授权。因此，并不是所有州的立法都要求地方政府编制总体发展规划。

德国属于混合体制。德国的联邦政府和州政府都有城市规划的立法权，但州法规必须与联邦法规相符，两者都作为发展规划和开发控制的法定依据。因此，地方政府的规划职能在内容和形式上不会差别太大，各州政府也在地方土地利用的规划协调方面中起着积极的作用。

（三）规划运作体系

规划运作体系包括规划编制和实施管理。各国的城市规划编制体系较为相似，可分为战略性发展规划和实施性发展规划两个层面。

战略性发展规划是对城市中长期战略目标的规划，包括对土地利用、交通管理、环境保护和基础设施等方面制定的发展准则和空间策略，以及为城市各分区和各系统的实施性规划提供指导框架，但并不能作为开发控制的直接依据。英国的结构规划（Structure Plan）、美国的综合规划（Comprehensive Plan）和德国的城市土地利用规划都是战略性发展规划。

实施性发展规划是以战略性发展规划为依据，针对城市中的各个分区制定的作为开发控制法定依据的规划，因此又称作法定规划（Statutory Plan）。英国的地区规划（Local Plan）、美国的区划条例（Zoning Regulation）和德国的分区建造规划都是作为开发控制的法定依据，虽然形式各有差异。例如，美国的区划条例包括全部的规划控制要求；而德国的分区建造规划，除了制定一般的区划条例，还细化到分区发展规划，制定每个特定分区的发展原则和建造控制要求[注]。

综上所述，我们认为，城市的整体、系统发展理念，是城市发展各相关要素客观叠加、综合协调的必然结果，因此，城市内部各要素之间的关系、城市与区域各要素的关系应是城市规划整合关注的重点。

就规划整合的理念与内涵而言，规划整合是有机整合，不是强制整合，是以规划为手段和载体，通过设定共同的系统发展目标，在目标、空间、时间、手段和利益诉求等方面形成不同规划的协同，从而分享比整合前更大的发展成果。

就规划整合的管理与执行体系而言，不同层次的规划体系负有不同的使命，战略性发展规划的层次较高，综合性和战略性更强，强调对空间结构、社会关系、环境及交通的整合；实施性发展规划一般在地方一级运作，具有操作性和硬约束性。上游规划对下游规划具有指

导和约束意义，但一般情况下，上游规划具有宏观指导意义而不具有强制性。

三、中国城市规划理论的发展

城市规划被定位为一门综合性的应用科学，其发展的基本特征是多极延伸、交叉综合，既涵盖了因学科交叉而产生的边缘学科，也涵盖了跨领域的横断学科。因此，随着人们对城市规划认识的不断加深，城市规划理论的发展也逐渐与相关学科融合[注]。

20世纪五六十年代，中国城市规划工作内容和方法深受前苏联规划思想和体系的影响，倾向于政府主导。1978年改革开放以后，倾向于市场作用的欧美规划理论逐渐进入并影响我国的规划实践与理论探索。20世纪80年代，我国城市规划的主要任务是尽可能高效地配置公共物品以解决公共基础设施的供给和保障经济的更高速发展，但城市中的某些社会矛盾则被忽略。20世纪90年代末期，城市规划逐步从政府垄断型规划走向平民化的公众参与式规划，规划公示使城市规划方案透明公开成为时势所趋。城市规划跳出建筑学的襁褓，从地理学、社会学、管理学、经济学、生态学中获取辅助。然而，多数专业规划师只关注技术性的细节，过于专注城市形态与机理，却忽视了规划工作所立足的社会、经济与政治基础，更不愿思考这些理论的内涵，以至于中国的城市规划理论不可避免地陷入了“就空间论空间”的怪圈，难以在理论上有所突破。

由于中国的城市规划理论大多直接借鉴国外的理论，缺乏本土特点，忽视了城市发展阶段或城市发展的历史阶段性和特殊性，造成了“还没有属于中国当代的城市规划理论”的局面[注]。可以说，国外的城市规划为“后城市化时代”的规划，而中国的城市规划是“城市化中”的规划。大发展背景的差异导致国外的规划理论不能直接运用于

城市化快速发展的中国，亟待“有中国特色”的城市规划理论的创新注。

---

1. 冯宗周.建立城市规划模型的初步思考［D］.兰州大学，2006.
2. 张小金.从发达地区的规划实践看西北地区城市跨越式发展［D］.西安建筑科技大学，2005.
3. 伊利尔·沙里宁.城市：它的发展、衰败与未来［M］.北京：中国建筑工业出版社，1986.
4. JACOBS J.The Death and Life of Great American Cities［M］.New York:Random House，1961.
5. SCOTT A J.Global City-Regions:Trends,Theory Policy［M］.Oxford:Oxford University Press.2001.
6. 唐子来，吴志强.若干发达国家和地区的城市规划体系评述［J］.规划师，1998，3（14）：95-100.
7. 孙施文.美国的城市规划体系［J］.城市规划，1999（07）：44-53.
8. 唐子来，吴志强.若干发达国家和地区的城市规划体系评述［J］.规划师，1998，3（14）：95-100.
9. 魏立华，李志刚，从艳国.中国城市规划理论及相关期刊述评［J］.规划师论坛，2005，21（12）.
10. 诸大建，易华.从学科交叉探讨中国城市规划的基础理论［J］.城市规划学刊，2005（1）：21-23.
11. 魏立华，李志刚，从艳国.中国城市规划理论及相关期刊述评［J］.规划师论坛，2005，21（12）：35-38.

第四节 相关跨学科

一、公共政策理论

20世纪60年代后期，以美国著名经济学家、1986年诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·布坎南（James M.Burchanan）为首的经济学家形成了在当时非主流的公共选择学派。从广义上说，公共选择理论包含着一个庞杂的学科体系，涉及经济学、政治学、财政学、法学等学科，其核心内容包括公共物品理论、选举理论、党派经济学、利益集团理论、寻租理论、宪政经济学等。公共选择理论力图运用新古典经济学的基本原理和方法来研究集体问题和政府行为，研究经济与政治的相互依存和影响。公共选择派的主要代表人物有詹姆斯·布坎南、美国著名经济学家戈登·塔罗克（Gordan Tullock）、丹尼斯C·穆勒（Dennis C.Mueller）、查尔斯·罗利（Charles Rowley）等人。

与西方主流经济学不同，公共选择理论认为，人类社会由两个市场组成，一个是经济市场，另一个是政治市场。在经济市场上，活动的主体是消费者（需求者）和厂商（供给者）；在政治市场上，活动的主体是选民、利益集团（需求者）和政治家、官员（供给者）。在经济市场上，人们通过货币选票来选择能给自己带来最大满足的私人物品；在政治市场上，人们通过民主选票来选择能给自己带来最大利益的政治家、政策法案和法律制度。前一类行为是经济决策，后一类行为是政治决策，个人在经济社会活动中主要是做出这两类决策。公共选择机制本质上是一种把社会成员的个人偏好转换成社会决策的机制，这种机制在很大程度上反映个人的真实偏好，并直接影响着决策的效果和资源配置的效率。

在城市诸多形式的政治和经济行动中，如何保证每一项策划决策合理、有效，并能最大限度地使得城市在社会、经济以及环境等诸多方面协调发展，并能最大限度地带来城市居民福祉的不断改善和提高，行动背后的动机、意图、策略、规划决策程序和规章的制度和实施显得十分关键。但是，政府的行为不可能尽善尽美，人们也不能完全指望政治家将公众和社会福利放在首位。在这种情况下，构建一种能够让公众广泛、有效参与的决策程序无疑是一个非常利益平衡机制，而这恰恰是本书阐述的城市运营策划的重要观点和内容之一，在本书第七章中，基于城市运营的策划与规划整合的决策过程就是尝试建立这样一种机制。

二、城市社会学理论

城市社会学是用社会学的理念、理论、方法和观点来分析、研究城市和城市社会的社会学分支学科[注]。它的起源可以追溯到19世纪末20世纪初，是社会学中最早产生的学科之一。随着城市的发展，城市生产方式、社会生活等各方面发生了很大变化，也引发了诸如失业增加、住宅紧张、疾病流行、犯罪率上升等城市病，引起了社会的高度关注。一批社会学者把研究目光投向城市，运用社会学的理论和方法对城市进行系统、全面的研究，试图认识城市的本质，把握城市发展的规律，解决在城市中萌生的各种社会问题，以城市作为研究对象的城市社会学应运而生。随着城市的发展，城市社会学经历了不同发展研究阶段，形成了诸多学派，其中，国内外城市社会学对城市社区和人居环境的研究成果对城市规划理念和房地产的居住区开发方式产生较大影响。

（一）西方早期社会学研究

社会学家对城市的系统研究始于19世纪末，西方早期社会学研究的代表人物主要有滕尼斯、迪尔凯姆、齐美尔、韦伯等。工业革命导致农村人口向城市大量涌入，卫生设施、住房、食物等供不应求，城市生活条件恶劣，带来诸如犯罪率上升等问题。滕尼斯的研究重点在城市社会和农村社会的比较研究上。迪尔凯姆沿用了滕尼斯的研究方法，创立了一种相互对立的聚居类型，即以农业社会为代表的机械联合和以城市为特征的有机联合。齐美尔着重研究了城市的社会心理，揭示了农村和城市居民在心理上的差别以及导致这种差别的原因。韦伯考察并对比了东西方历史上的城市，研究了政治、经济等因素对城市发展所起的作用，提出了“理想型的完全城市模型”。欧洲早期的社会学思想是城市社会学的启蒙思想，为后期城市社会学的发展奠定了基础。

（二）美国的传统城市社会学

19世纪末到20世纪初，美国进入迅速工业化和城市高速发展时期，同样发生了严重的城市问题。以帕克为首的芝加哥学派一方面继承了欧洲社会学的研究传统，另一方面以更具社会学特征的研究方法进行城市社会学的研究，其中代表学者是罗伯特·帕克和其学生路易斯·沃思。帕克的城市理论可以从四个方面理解：城市是一种商业机构；城市具有正规机构；强调城市生活的心理因素；强调大众传播的重要性。沃思在总结以前城市社会学家的理论和观点基础上，强调对城市进行实证研究。他指出城市社会学应以城市整体为研究对象，并提出了城市的具体定义，他的研究标志着城市社会学作为一门独立的学科诞生了。

（三）新城市社会学

20世纪70年代，新城市社会学兴起，使传统城市社会学受到挑战，形成了多种观点、学派并存的格局。新城市社会学的研究重点是

资本主义在城市社会的作用，财富的累积和权力的集中，社会阶级关系与国家管理职能等，主要分为“新马克思主义学派”和“城市管理主义学派”。新马克思主义学派认为城市住房问题以及城市的发展与演变的关键因素是资本的动态过程以及国家对劳动力再生产过程的参与。城市管理主义学派认为，城市资源的分配不平等是造成社会冲突的根本原因。

三、城市生态学理论

城市生态学由芝加哥学派的创始人罗伯特·帕克于20世纪20年代提出，他将生物群落的原理和观点用于城市社会研究，是生态学形成的一个初始促因。其后，城市生态学不断发展，研究涉及社会、经济、文化、自然环境等各个方面，也更被认同为多门类融合的交叉学科。对于城市生态学，目前还有没有统一明确的定义，参与研究人员专业背景多样、研究重点不同、理解角度也不同，大致从生态学维度、社会学维度、美学维度和交叉学科维度等维度来研究。

从生态学维度来看，城市生态学是生态学的一个分支，研究城市或者城市社区环境中有机生物体之间的相互作用，以及生物体与环境的交互作用。从城市社会学的角度出发，城市生态学是以地图上测定和表示的较大的区域为根据，然后分析特定的较小地区的社会现象。这种理解是从社会学的角度出发，择取城市生态系统作为其研究的一个方面。美学维度则是强调生态是城市规划中一种新的整体的美学观点，即强调历史、文化、民族、地域等特殊性在人与自然、社会环境关系中的联系。

从上述三个维度来阐释的城市生态学，其差别在于对研究对象的理解范围不同。目前广泛认同的城市生态学的阐述是综合的，具有交叉学科特征，最普遍的定义为“城市生态学是研究城市人类活动与城

市环境之间关系的一门学科”。这种理解是将城市视为一个以人为中心的人工生态系统，在理论上着重研究其发生和发展的动因，组合和分布的规律，结构和功能的关系，调节和控制的机理；在应用上旨在运用生态学原理规划、建设和管理城市，提高资源利用效率，改善系统关系，增加城市活力。

四、现代金融理论

现代金融理论是指在金融经济学中大量应用金融数学研究金融风险的防范与控制、资本市场的运营、资本资产的结构和定价等理论取得的成果。在金融市场逐步发展的过程中，现代金融理论不再以货币和银行而是以资本市场运营和资本资产的选择及定价为核心。其研究方法也从利用纯经济原理进行定性分析，进而发展到以经济学基本原理为依据，引入大量数学工具进行模型化的定量分析；其后进入将金融学与数学、工程学、心理学、社会学等学科融合、交叉，形成金融工程及行为金融等边缘性或交叉性的研究阶段。

20世纪50年代以来，由于直接融资的迅速发展，金融市场上金融工具不断创新，金融在经济中的作用越来越突出，与之相应的是形成了大量以金融市场为研究对象的微观金融理论。1952年马科维茨提出证券组合理论，即用一个数学模型来阐释投资者怎样在给定回报率下承担最低的风险，该模型构建了现代金融理论的基础性框架。1958年，托宾提出分离定理，该定理对证券组合的选择分为两个互相独立的过程，即与投资者投资偏好分离而确定出最优风险资产组合；进而按照投资者的个人偏好将资金分配于无风险资产与最优风险资产组合，即可得到符合个人偏好的最优投资组合。1964年，夏普以马科维茨和托宾的研究成果为起点，建立了资本资产定价模型（CAPM），该模型是研究当市场均衡时证券如何按照其风险进行定价。在CAPM的基础上，罗斯于1976年建立的套利定价模型（APT）。其基本思路是利用

套利原理推导市场均衡条件下资本资产的定价关系。另外，罗伯茨提出的有效市场假说（EMH），其含义是没有人能够在市场上通过套利持续地获取超额利润。1973年，斯科尔斯与布莱克提出的期权定价模型，加速了金融创新和金融学领域中分析技术的发展。

20世纪70年代中期，以有效市场假说为基础，以资本资产定价理论和现代组合理论为核心的金融理论确立了其在金融经济领域的正统地位。与传统金融理论相比，现代金融学已经从经济学的附属发展成为具有完整理论体系的相对独立的学科；现将研究层面转向了微观，侧重于定量分析，越来越多地运用数学模型分析法，对问题进行较严格的科学论证，推进了金融理论研究由定性描述向定量分析的方向发展。20世纪80年代后期，金融工程学在西方兴起，该学科以现代金融理论为基础，以数学模型为分析方法，兼收经济学、投资学、数学等学科的新型交叉学科，这标志着金融学科从传统金融理论、现代金融理论向工程化发展的阶段。

现代金融理论建立在三个关键的假设之上：理性投资者、市场有效和随机游动。理性投资者是其他两个假设的前提，而市场有效是随机游动的基础。但在现实的资本市场上，资产定价模型不能得到经验论据的支持，包括罗斯等人都发现证券收益模式存在异象；日益增加的实证证据表明正统的现代金融理论存在一些基本的缺陷。经济、金融的活动中结合着政治、文化、社会和个人心理等种种因素，这种复杂性是难以用数学模型进行面熟，因此建立在严格假设条件上的各种数学模型对现实的解释力也受到了质疑。

五、项目管理理论

项目管理源于美国特种部队训练方法，产生于20世纪50年代，到80年代逐渐形成适合非军事目的的独立的理论体系、新兴的学科和技

术并日趋成熟。20世纪中前期，美国“曼哈顿工程”项目的推进面临重大的需求与挑战，项目管理和工程人员共同致力于研究能够在预定的时间内使用有限的资源和资金高效完成预期目标的方法，并总结形成了限制时间、限定资源、严格控制进度和成本等实操性方法。在该案例中，项目管理人员对时间资源、资金资源、人力资源和成本控制的研究、分析、判断和分配，体现了对资源高超的策划能力。1957年，美国杜邦公司和兰德公司共同研制了关键路径法（CPM）这一系统的计划管理方法。此外，美国海军在1958年研制北极星导弹核潜艇时，提出了另外一种系统的计划管理方法计划评审技术（PERT）。两种方法都是局域网路模型技术，被认为是项目管理理论和方法的起点。

网络计划技术的出现，为项目的管理提供了更加高效的技术手段，保证了许多大型项目的成功，项目管理日益为理论界和管理者们所重视。对于项目管理的方法和技术的研发在西方各国蓬勃兴起，比如项目平行推进理论、“雪狼”项目管理理论创新推出。1965年第一个项目管理的国际学术团体国际项目管理协会（International Project Management Association，简称IPMA）成立。一些国家和地区也建立自己的项目管理学术团体，项目管理的理论研究进入新的阶段，理论体系逐步搭建，理论著述也逐渐出现。1983年出版的《项目管理手册》集众多专家和管理者的思想于一体，众多专著和学术论文及报告为项目管理搭建起基础的理论体系。

从20世纪60年代起建立的两大国际性项目管理协会分别是：以欧洲国家为主的国际项目管理协会IPMA和以美洲国家为首的美国项目管理协会（Project Management Institute，简称PMI）。同时，各国相继成立的项目管理协会也为推动项目管理的发展发挥了积极的作用，做出了卓越的贡献。

随着项目管理应用环境的变化、应用领域的增加、计算机网络技术的创新和项目操作实践的丰富，现代项目管理理论体系在实践中汲取其他学科的精粹，不断丰富发展，研发出一系列创新的项目管理方法和技术，内容不断细化，包括项目评价、项目组织管理、项目范围管理、项目时间管理、项目成本控制、项目质量管理、项目优化管理、项目团队和沟通管理、项目风险管理和项目管理软件理论和方法等关键内容，在城市开发、基础设施建设、房地产以及其他非工程领域均得到广泛应用，成为适应于全球的国际通用项目管理标准。

六、长尾理论

长尾这一概念是由美国《连线》（*Wired*）杂志总编辑克里斯·安德森（Chris Anderson）在2004年10月最早提出。用来描述诸如亚马逊等网站的商业和经济模式。安德森认为，只要存储和流通的渠道足够大，需求不旺或销量不佳的产品共同占据的市场份额就可以和那些数量不多的热卖品所占据的市场份额相匹敌甚至更大，这就是长尾理论。

长尾理论诞生于丰饶经济时代，其理论基础是丰饶经济学。安德森认为最理想的长尾定义应解释长尾理论的三个关键组成部分：（1）热卖品向小众商品的转变；（2）稀缺经济向丰饶经济（The Economics of Abundance）的转变；（3）众多小市场聚合成一个大市场。许多学者对长尾定义进行了各种诠释。瑞克·弗格森（Rick Ferguson）和凯里·哈维卡（Kelly Hlavinka，2006）发现通过特殊的市场法则（长尾原理），公司不仅能保留原有的顾客，而且能捕获新的顾客，特别是那部分不在头部的80%顾客将成为利润的主要来源。

国内学者吴以伦认为长尾经济是内部和外部范围经济的结合.但长尾经济却不等于范围经济，长尾经济甚至可以不是范围经济，而是差

异经济、个性化经济、创意经济等异质性的经济。余博认为，企业界一直奉承的“二八定律”随着互联网的崛起也许将被打破，99%的产品都有机会销售，这就是长尾效应。[注]张京宏和沈宗南（2007）则认为长尾理论是指在网络化、电子数据管理条件下，研究以最低的成本生产和推广宣传产品，以最高的质量搜索和找到产品，以边际成本效益的改变影响潜在市场利润空间出现并产生新的具有差别化和异质化的可交换市场的理论。

在应用方面，很多学者认为长尾是一种新的商业模式。斯塔德·戴维森指出长尾理论提供了一种新的商业模式或者投资机会。[注]卜白华和张昱都认为“长尾理论”产生的商业背景主要源自于一些与传统商业运营模式和运营理念完全不同的现代商业运营模式的成功。[注]马克·龙认为，长尾理论的出现不单纯是购买成本的降低，最重要的是改变了商业模式。何崇阳认为“长尾理论”首先反映的不仅是无形产品的规律，它适用于各行各业，是互联网时代大规模定制的一般商业规律的总结。[注]克里斯·安德森提出：“没有头只有尾巴，在吸引消费者时就会显得杂乱和无序；人们需要一个亲切的开端，然后通过信任的推荐，去浏览不熟悉的地方”。姜奇平认为长尾理论早已超越了普通人仅仅关注所谓互联网新经济的窠臼，长尾理论并非仅仅关注曲线的尾部，而是头尾可以并存。罗卡·德普森认为从需求曲线可以看出，“二八定律”和长尾理论其实是同一曲线的前后两个不同部分，长尾的出现是互联网商业运营环境变化的结果，是对过去强调的“二八定律”在新环境下的一个很好的补充和完善。吴久昱认为长尾理论是对“二八定律”的新思考，为我们找到了另一个突破口，提出了另一种思维和分析的方式，可以作为“二八定律”的很好补充。

---

1. 孙明洁.城市社会学的主要理论及其发展［J］.城市问题，1999（3）：5-8.
2. 余博.长尾效应［M］.北京：中国华侨出版社，2007.
3. Stuart Davids.Dancing Along the “Long Tail”.*The Venture Captial Journal*，2005，（9）.

4. 张昱.从“蓝海”到“长尾”——大规模定制的高级形态［J］.商场现代化，2007（8）：85.

5. 何崇阳.颠覆“二八法则”的“长尾理论”［J］.财经书屋，2008（1）：59.

第五节 他山之石

一、美国：圣何塞市的形成与发展

（一）城市发展背景

圣何塞位于圣弗朗西斯科湾南的圣克拉拉谷地，旧金山湾区南部，临凯奥特河，西北距旧金山64公里，总面积3429平方公里，人口约95万（2009年），为美国第十大城市，加州第三大城市。

“二战”前，圣何塞的主要经济来源以农副产品为主，1950年起逐渐转变为以半导体为代表的高科技产业，这为圣何塞带来了翻天覆地的变化。1950~1980年，圣何塞经历了历史上最快的人口增长期，平均年增长率8%，远高于全美平均水平，随之而来的还有源源不断的资本涌入。由于受到计算机行业发展的放缓，其在1985年后人口增长趋于平和，但彼时圣何塞仍然生产着全美20%的半导体产品。可以说圣何塞是由高科技产业的集聚以及敏锐资本的涌入而形成的现代城市。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

圣何塞的规划、产业、城市发展具有动态演变的明显特征。圣何塞的城市发展大致可以分为5个阶段：极速增长阶段、控制增长阶段、城市中心更新、用地功能转换和工业重振阶段。针对各阶段的发展特点，当地政府对规划、城市、产业的策划思路有着较为显著的变化。

随着整个硅谷科技产业的不断革新，当地的主导产业经历了从基础半导体到电子芯片，到个人电脑，再到现今软件和互联网研发的转变。如图2-2所示，圣何塞就业的增长随着四次产业的革新呈现阶梯状，即跳跃式的增长。驱动行业由高科技产品生产转为研发和创意产业。

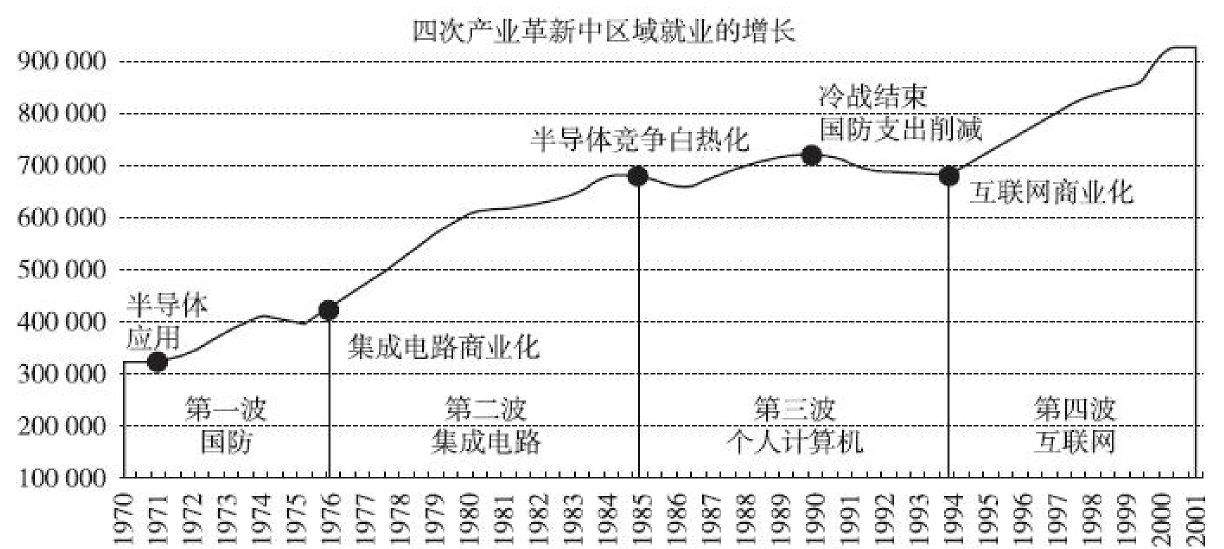


图2-2 圣何塞地区就业人口的增长

资料来源：Joint Venture Silicon Valley,Collaborative Economics

但是，圣何塞的总体产业结构却变化甚微，都是由高科技类作为绝对的主导产业，具有极强的外向性，区位商（location quotient）均值接近1.5，电子芯片研发的区位商甚至达到了5.7。就2008年数据来看，就业人数排名前三的行业为计算机与通信、软件研发和创意服务类，分别占8%、4%和4%。其余所有产业（如商务服务、顾问咨询、物流等）皆作为主导产业的支持配套，具有极强的依附性。

20世纪50~70年代，圣何塞年均人口增长率达8%，远高于以造城迅速著名的拉斯维加斯（年均6%），资本大量涌入，被称为“投资者的天堂”，这些都得益于当时以城市的发展作为首要目标的城市经理哈曼（Hamann）先生，但同时也造成了无序的城市扩张，带来了交通拥

堵、配套缺乏等问题。1969年上任的城市经理诺曼（Norman）先生提出对城市的扩张进行适度的控制，圣何塞的第一份具有实际意义的总体规划（General Plan）于1974年出台，明确提出了城市增长边界（Growth Boundary）的概念和规定，希望以此对人口和城市的增长产生有效的控制，并认为在边界范围内的现有住宅和设施可以满足所预测的人口需求。

很快，发展边界的控制与就业人口的不断增长凸显出巨大矛盾——集中表现为房价快速上涨。由于土地供应的紧张和高科技产业在硅谷的迅速发展，1976~1990年，圣何塞的房价上涨365%。工业用地的边界与城市增长边界在很多地区已经完全重合，工业用地的日益紧缺和租金的飞涨直接导致了部分高科技企业的外迁。面对新的问题，市议会和城市经理仍然坚守1974年划定的城市增长边界，试图通过对旧城区的更新增加工业用地量，吸引投资。得益于20世纪90年代互联网和软件产业的兴起，圣何塞的经济情况得到些许改善。然而，2000年互联网泡沫的破灭给正在复苏的圣何塞带来了沉重的打击，圣何塞工业基础衰退，为了顺应眼前的市场需求，强调高科技产业在当地经济中导地位，城市总体规划强化对工业用地的保护，并对用地进行大范围的修编，以减少废弃工业用地的存量。

2.生态策划与规划分析

在新上任的城市经理海耶斯的任期内，城市可持续发展的思想受到高度重视。1980年，圣何塞市议会通过一份研究报告——《向可持续性城市前进：关于自然资源和圣何塞市的报告》。该报告指出，圣何塞正处于一个快速发展和转变阶段，人口不断增长，对自然资源的需求进一步扩大。而面对有限的土地、水、能源等，必须采取新的生活和发展方式，以更加合理地保护环境，利用资源，降低成本，使城市可持续发展。这是“我们的未来和命运所系”。此后市政府开始通

过对能源、土地、交通、水利以及废物处理等方面的综合管理来影响环境。

上述思想在开发小狼谷时反映得最为清楚。小狼谷是偏南的一个区域，早期曾有计划进行开发。并于20世纪80年代初开始了有限的工业开发。1984年的圣何塞总体规划规定。在小狼谷地区建立城市中部保护用地和南部绿带区不得进行房地产开发。1994年进一步明确提出了城市可持续发展思想。将小狼谷和临近的南阿尔马登谷地划为“城市保留地”，并要求政府今后在开发这个地区时一定要先进行专项规划。从此，小狼谷得到了有效的保护，为圣何塞的长远发展预留了空间。

3.人居策划与规划分析

与旧金山这类有着大都市天际线、人口高密度的都市区不同，圣何塞是个典型的美国郊区城市。也正因如此，许多高科技工精英们才大量地涌入湾区而不愿意居住在这里。在现阶段以及可预见的未来，高科技工作者更多地表达出了对紧凑型、较高密度的工作和生活社区的向往，他们更加热衷于富有生活气息的人居环境。如前文介绍，圣何塞市的郊区模式是20世纪50年代启动的。圣何塞市当时并入了约132平方英里的土地，通过多年的发展将当年安静的农村乡镇打造成为如今的科技产业首府。

为了使得各大高科技公司继续驻留圣何塞，政府试图提升办公社区和居住组团的密度，然而指标的提升只是迈出的第一步，如何把一个面积巨大的郊区城市改造成为更适宜步行的地区是一项更加艰巨的任务，特别是其80%的出行是由单人驾驶小汽车完成的。到2040年，圣何塞希望通过加大对公共交通的投资，以及公共交通节点周边的混合用地开发投资，将这一数字减少一半至40%，从而让城市变得更适宜公共交通、步行和自行车。规划包括建设一系列的“城中村”和高密度

的混合社区来满足人口的增长，而且所有这些项目都是以鼓励步行和公共交通为优先考虑的，而非小汽车。

（三）运营结果分析

经过上述几个阶段的起伏发展和当地政府有针对性的政策改变，圣何塞市仍然占据着湾区高尖端总部基地的位置。市内共有1000人以上的公司25家，包括Adobe、思科和eBay等公司的总部，和惠普、IBM、日立、雅虎等公司的重要办公室和研发地点。虽然当地的生活费用是全加州和全美国最高的地区之一，而且房价长期居高不下，但圣何塞地区同时也是拥有最高的人均可支配收入的地区之一。圣何塞的居民拥有比任何其他城市都多的美国专利和两倍的工作效率。超过35%的全美国创业投资在圣何塞和硅谷的公司。换句话说，圣何塞仍然是全世界高科产业、创意产业的创业天堂。

（四）启示

1.市场在城市资源配置中具有决定性作用

优越的交通区位，怡人的气候条件是圣何塞崛起的关键因素。然而，圣何塞市自20世纪50年代开始的飞速发展，并不归功于具有前瞻性的城市建设，产业的发展亦非倚靠当地政府的“招商引资”，而是弱监管下市场机制选择的结果。更重要的是，美国资本流动的高效性加上投资者敏锐的市场嗅觉，使得丰足的资金能够及时地给产业以支持。另外，即使区域内有雄厚的产业基础，只要投资环境不能顺应市场的走向，这只“无形的手”便会对资源进行重新配置，几乎不受规划意志的影响。

2.城市规划的本质是各方利益的平衡

城市规划实质上并不仅是规划师和规划机构编制规划、管理部门进行建设管理的技术操作过程，还应包括规划师与城市建设和发展的社会、经济、政治环境之间发生的作用与反作用关系，是权衡各方利益、各项得失中为具体的规划行为谋划合适方案的过程。圣何塞发展过程中的波动性体现了产业和城市发展变化过程中的互动作用，以及各相关利益方的动态博弈。20世纪80年代，面对显著的用地指标不足，政府仍然坚守城市增长边界，在高度市场化的美国看似不可理解。从更深层次，或者说用策划的思维看，这一决策的背后是地方政府、城市经理以及州政府权衡各种利弊后对城市整体运营的策划。

3.信息化的发展为城市综合运营提供了重要依据

随着信息化程度的不断提升，大量的数据和信息可以为城市综合开发运营提供可靠的决策支撑。在圣何塞市新的规划编制过程中，该市经济发展中心对包括Ebay和BEA在内的60家企业进行了调研，广泛征求意见。除此之外，该市还聘请了专业的研究团队对相关产业的需求、类似城市的数据进行了统计、分析和预测。调研结果显示，早在15年前就规划的大量低容积率办公社区已经不适应现代企业的需求。同时，我们发现，圣何塞对工业用地的保护也达到了前所未有的高度，强调了高科技产业在当地经济中的主导地位，更新了诸多用地控制指标（如倡导更高密度的办公社区等）并且对业态配比进行了大量的更新。

二、希腊：雅典奥运城的兴建与衰败

（一）城市发展背景

希腊是一个拥有5000年文明历史的国家，是欧洲文明的摇篮，对人类文明的发展做出过不可磨灭的贡献。作为希腊的经济、财政、政

治和文化中心，雅典拥有380万人口，占希腊总人口的1/3左右，市域范围412平方公里，其中市区内面积39平方公里。在过去的20年里，雅典的经济、工业以及城市的综合竞争力远远落后于欧洲其他大型城市，主要原因在于当地产业和经济的内向性和极度落后的基础设施（尤其是城市交通系统）。即便如此，雅典仍然贡献着全国近1/4的GDP。在这样的背景之下，2004年奥运会的举办被赋予了特殊的使命：不仅是展现这座城市的文化风貌，更是带动全国产业结构调整、经济崛起的历史契机。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

希腊前总理卡拉曼利斯说：奥运会是希腊振兴民族精神的历史性机遇。如果与这样的机会失之交臂，希腊就会长期落后下去，就会失去东、南欧地区以及巴尔干国家长期建立起来的影响力，难以跻身欧盟强国之列。所以，雅典奥运项目对于雅典甚至整个希腊已经远超过赛事本身，希腊政府对该项目的期许也绝不仅仅是确保2004年奥运会的成功举办。意识到国内高附加值产业（如生物制药、信息技术、新型材料等）相对其他欧洲国家而言长期落后的不利状况，希腊政府希望借助举办奥运会的历史机遇向全世界展示其城市风貌，以古老的地中海建筑景观吸引全世界的游客，全面打造国际旅游都市，以旅游业带动整体经济的稳步发展。

在大力发展旅游产业的策划思路下，其战略发展规划明显不同于常规的奥运项目，除奥运场馆本身的修建之外，政府将着力点放在了对国际型旅游城市的打造上，制定了相关激励政策，如高端酒店的税收优惠，签证入境等程序的简化，引进新的金融辅助手段等。新的战略措施是改变旅游业过于明显的淡旺季趋势，将希腊作为一个提供多样化旅游的全年旅游目的地来包装和宣传。政府花巨资用于城市的翻

新和建筑风格“标准化”，以改善雅典的城市风貌。该项投资预算高达1000亿欧元，是场馆类建设投资额的5倍。同时，在奥运会结束之后的一段时间内，政府继续鼓励建设豪华的宾馆和度假场所，以及专业设施和会议设施来提高旅游产品的质，单单在2005年一年之内，希腊旅游部门将投入近千万美元用于旅游促销。

2.交通策划与规划分析

在2004年雅典奥运会申办成功之后，政府首先意识到，公共交通落后状况是雅典的致命弱点，改变雅典交通落后面貌将是雅典举办奥运会最大的挑战。政府制定了奥运交通基础设施总体规划，其目标是，保证来自世界各国的奥运代表团和观众都能轻松自如地享受安全、舒适和快捷的交通。同时，保证在奥运会之后使旅游者能方便快捷地出行于首都雅典。奥运交通基础设施总体规划实施三步走战略：首先，修建新的道路设施和环城高速公路以满足奥运会的需求。同时，改善奥运会之后雅典城市交通条件，提高雅典市民日常生活水准，为雅典的上班族和旅游者提供理想的交通设施。其次，建设城市轻轨工程。奥运交通规划中轻轨建设的首要目标仍然是满足奥运交通的需求，并考虑到在奥运会后如何与地铁交通联网，形成地上和地下的立体式客运交通系统，弥补地铁线路单一和效率低的不足。最后，郊区火车路网把市中心和雅典国际机场连接起来。这项工程建设对往返于雅典机场的交通系统产生了重要补充作用。过去的公交巴士网络和有轨电车系统，经过了奥运交通基础设施建设之后，现代化程度得到大大提升，它们已经成为雅典大交通战略的重要组成部分，使雅典和其他城市逐步成为最具现代标准的国际化大都市。

3.生态策划与规划分析

自1997年获得奥运会承办权之后，雅典政府就承诺提高水和空气的质量、对交通进行控制、对废弃物进行处理以及实施绿色环保等。

事实上，通过举办奥运会，雅典仅用了几年的时间就完成了其他国家需要几十年才能完成的城市环保工作，具体的策划与规划方案有：

（1）普及全民环境保护意识。雅典奥运会把提高环境质量和增强环境意识及规范环保行为作为奥运会环境保护的三大战略目标。2004年雅典奥运会普及和增强环保意识教育的宗旨是让所有参与奥运会的人自觉自愿并能够以环保意识规范自己的日常行为。为实现这一目标，政府根据特定目标群体编制并分发了大量环境信息资料，制订环境教育计划，同时还建设了一批环境信息阅报亭和提供信息服务站，还经常利用电视及各种媒体向公众宣传环保知识。

（2）实施奥运环境绿地计划。在比赛与非比赛场地和大雅典地区等都充分实施了美化环境建设计划。奥运绿地植物的选择既符合了地中海式气候的特点又达到了最少的灌溉需求，并采用了水的循环利用以及先进的水流技术加强了水的合理使用，节约了希腊宝贵的水资源。奥运村的建设在很大程度上满足了可持续发展和生态建筑的要求，保证了良好的自然通风、公园与城市绿地间的相互渗透以及自然气流的循环等。

（3）加强奥运筹备中的环保标准。雅典奥运会根据国际环境标准和严格的欧盟标准，对奥运场馆及相关设施从招标、建筑材料的选材到建造过程实行全程环保监督。同时，通过对赞助商采取招标或发放许可证的方式将环境保护的理念贯穿于产品的生产、使用和处置的全过程。为使奥运赞助商最大程度地对环境保护做出贡献，雅典奥组委建立赞助商环保网络，确保奥运产品的设计和包装含有环境保护的教育信息。

（三）投融资策划分析

在2001年希腊刚刚进入欧元区时，根据欧洲共同体部分国家于1992年签署的《马斯特里赫特条约》，欧洲经济货币同盟成员国必须

符合两个关键标准，即预算赤字不能超过GDP的3%、负债率低于GDP的60%。然而刚刚入盟的希腊就看到自己距这两项标准相去甚远。高盛为希腊设计出一套“货币掉期交易”方式，为希腊政府掩饰了一笔高达10亿欧元的10年期公共债务，从而使希腊在账面上达到了欧元区成员国的标准。高盛深知希腊通过这种手段进入欧元区，其经济必然会有远虑，最终出现支付能力不足。为防止自己的投资打水漂，高盛便向德国一家银行购买了20年期的10亿欧元信用违约互换保险，以便在债务出现支付问题时由承保方补足亏空。

在这样一个财政背景下，希腊政府依然铤而走险：雅典奥运会总花费高达150亿欧元，比项目预期高出了一倍之多，且资金来源相对单一，80%来自中短期国债。单一的融资计划面对突发状况显示出了其致命的脆弱性：希腊政府在之前的3年，都没有认真落实其建设计划，导致工程拖延甚久，到了最后一年才匆忙赶工，初步估算，政府这样前松后紧的建设安排，增加了接近100亿美元的“赶工费”，其中的额外短期融资成本就高达15亿美元，直接冲击了希腊的经济。

（四）运营结果分析

在奥运会以后，由于受到国际金融危机特别是欧洲整体经济下滑的影响，希腊政府的奥运战略规划遭到了沉重的打击。再加上金融危机导致的国内政局动荡、对希腊外向型旅游经济的发展也产生了极大的不利影响。雅典奥运城目前各类场馆大多闲置，没有后续的产业活力及人口聚集，前期基础设施的大量投入和后期的运营成为政府沉重的财政负担。相对于美国圣何塞以市场主导的城市经营，雅典奥运城可以说一个失败的城市经营案例。除基本的场馆建设之外，政府对各类基础设施和以美观为目的的旧城改造投入了大量资金。由于这些资金有超80%来自政府税收，这在很大程度上导致2004财年希腊赤字达到当年全国GDP的6.1%，政府负债总额也一举超越全年GDP，虽然旅游产业的发展为希腊经济注入了一剂强心剂，但是巨额超支影响了希腊在

奥运后经济的持续增长，2005年希腊的经济增长因此下降至10年来的低点。

（五）启示

1.投资总额过大，融资结构过于单一

正如前文“投融资策划分析”所述，面对规模如此之大的国际赛事项目，并且在国家财政吃紧甚至面临一定财政危机的情况下，仍然坚持为全世界带来一个“非商业化的”、“纯粹”的奥运会，坚持以财政补贴以及未来的税收支撑项目的巨额建设、运营费用。希腊政府预想依靠奥运会的契机拉动未来的旅游业，并且大力改善城市的交通基础设施，这一设想很美好，但是在大型项目运营上却缺乏整体统筹，对融资风险的预估不够准确，这些环节都很可能导致整个项目的失败。

2.缺乏基于市场需求的经济性考虑

雅典奥运城是典型的完全由政府主导的区域综合开发案例。面对主办奥运的机会，在产业基础薄弱的情况下，当地政府依然坚持基础设施建设先行的陈旧理念，认为短期的投资刺激将带来相关产业的长期发展。然而事实印证了脱离市场的规划并不能带来城市的发展，规划是资源配置的重要工具，但其本身并不能产生资源。

3.赛事设施远期利用缺乏规划预见

雅典奥运会结束后，各类场馆大多处于空置状态，几乎没有场馆被移交至所属社区做公共使用，只有少数配套设施，如媒体馆被转让给私人机构。究其原因在于：前期设计不够灵活，导致使用对象过于专一；场馆分布零散、偏僻，未考虑市民后续使用的便捷性。这说明

规划需要解决的不仅是当下短时间内的问题，需要近远期结合，具有前瞻性。

三、阿联酋：迪拜朱美拉棕榈岛的创意与投资

（一）城市与项目发展背景

迪拜位于阿拉伯半岛中部，阿拉伯湾南岸，是海湾地区的中心，被誉为海湾的明珠。总面积4114平方公里，总人口的210万，是阿拉伯联合酋长国最大的城市。

迪拜原来是一个滨海小城，以渔业和农产品种植业为主。石油的发现（1966年）使阿联酋的经济发展出现重大转机，但是这一革命性变化没有使迪拜像多数海湾石油城市那样依靠巨额的石油收入一夜暴富，成为经济结构单一的石油资源型城市，而是在20世纪80年代后期转向了独具特色的发展模式。其实，早在20世纪70年代后期迪拜的经济转型就已在城市规划中初露端倪。城市南部被规划成教育、休闲及娱乐的汇集之地，通向杰贝阿里地区的谢赫扎耶德大街被规划为城市的商业和金融中心，而这些地区都成为新迪拜的象征。1995年迪拜自贸区拥有来自72个国家的800多家公司。

进入21世纪之后，迪拜政府希望通过建设大规模的城市综合项目再次拉动经济的发展。特别是建设国际地标性、高水准的大型综合项目，使迪拜向国际化都市又迈进一大步。

朱美拉棕榈岛项目距离机场30英里、距离迪拜市中心20英里，总占地面积31平方公里，总投资140亿美元。项目由迪拜政府与Nakheel（国有）公司共同发起，于2001年在Nakheel公司的引导下制订了总体规划。2006年首批房屋入市销售，2008年亚特兰蒂斯酒店开业。该岛屿主要融合别墅、高级公寓等物业类型，共有4000多个销售

型物业和32个酒店。建成后的朱美拉棕榈岛是世界上最大的人工填海岛，拥有世界第八大奇迹之称。朱美拉棕榈岛全貌和规划图见附图1与附图2。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

（1）迪拜产业策划与规划。阿联酋因石油而成为世界级的财富中心，但由于石油产业的单一性，导致阿联酋的经济发展缺乏可持续性，产业结构较为单一，经济发展受国际石油价格波动影响较，这就迫使政府积极研究产业转型的方向和途径。在历任酋长的推动下，阿联酋投入重金打造迪拜这一滨海城市，一方面，使之成为中东乃至世界的金融中心，以吸引中东地区石油国的财富，加强与全世界的金融及贸易往来，实现阿联酋在中东地位的提升和产业转型；另一方面，政府大力推动迪拜旅游业的发展来聚集人气，虽然迪拜旅游资源相对匮乏，但政府利用便利的交通优势，通过大项目投入和大资本介入，政策上局部放开伊斯兰宗教限制，在旅游市场开拓上取得了极大成功。

作为中东地区的“香港”，迪拜一方面营造“低税率，高自由”的宽松商贸环境，另一方面加大律师、公证、咨询及保险金融业等第三产业服务配套的完善，吸引了来自全世界的商人来此投资和兴办实业。迪拜通过大力发展非石油产业，使得阿联酋70%的非石油贸易集中在迪拜，兼任了中东地区的转口贸易中心。在旅游产业发展方面，迪拜重点打造具有国际影响力的旅游项目，吸引了世界各地的高端游客，迅速成为国际知名的旅游胜地。

（2）朱美拉棕榈岛产业规划与策划。朱美拉棕榈岛的项目定位为“与新加坡与中国香港竞争的世界级中心商业港、世界休闲之都”。其以酒店业作为重要支柱产业，引入世界最豪华的海洋主题度假酒店

——亚特兰蒂斯大酒店，现在已经成为棕榈岛最吸引人的核心。该酒店占地113亩，总投资15亿美元，拥有1539间客房。酒店内拥有中东最大的水上乐园和巨型水族馆，每年吸引1000多万游客。酒店内部设有各类客房，采用阿拉伯装修风格，豪华客房位于水下，可直接观赏到美丽的海底景观。酒店内设有餐厅、酒吧、酒廊17家，多家米其林星级厨师主理餐厅，采用海洋主题元素，环绕巨型水族馆布置。酒店内娱乐设施包含海豚湾、儿童游乐区和水世界冒险区，满足家庭游客的水上娱乐需求。除亚特兰蒂斯酒店外，岛上同时建有31家其他酒店和多处酒店式公寓，形成世界最大规模的酒店群落，满足游客的旅游度假需求。

房地产也是朱美拉棕榈岛的重要业态板块，其中建成的别墅群和住宅群有67个，共有1800栋别墅和2400栋公寓。房地产项目由政府成立的Nakheel公司开发，第一期别墅区于2004年开工，2006年基本建成。棕榈岛业态布局见图2-3。

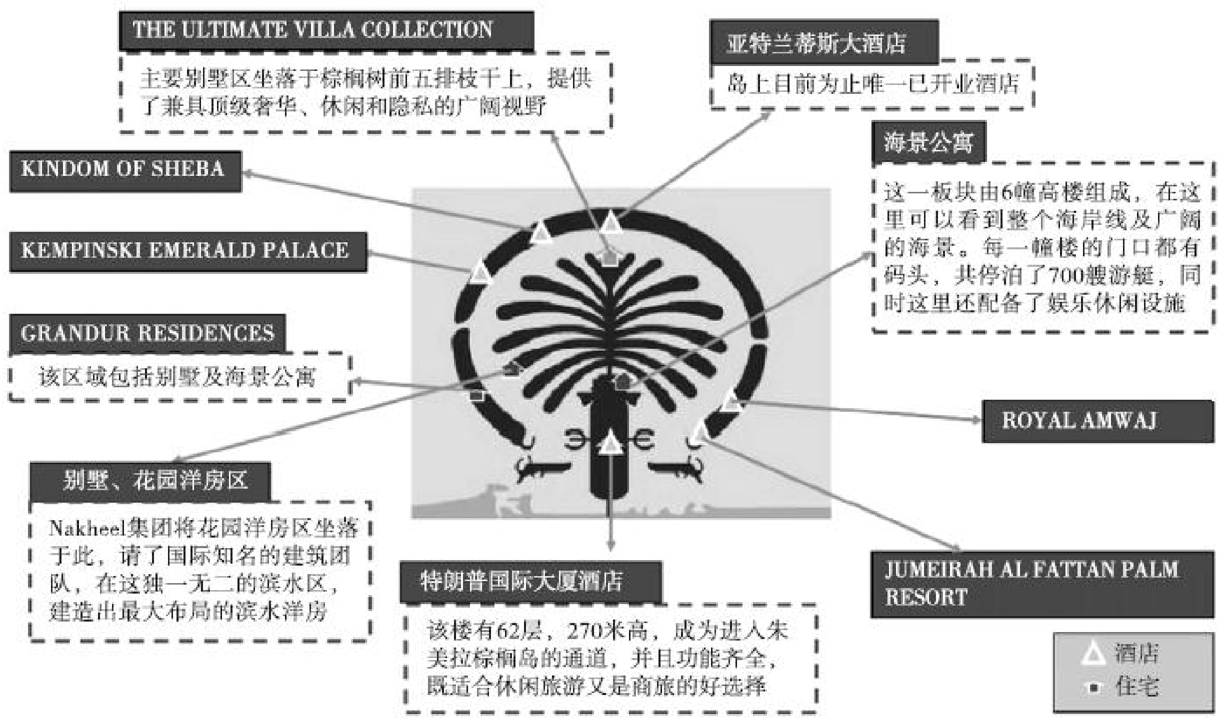


图2-3 棕榈岛业态布局

2.交通策划与规划分析

朱美拉棕榈岛的规划布局结构体现了相对具象化的形象特征，具有标杆性，并与海景密切结合，通过内部水系和外海的贯通，其功能布局最大限度地优化提升了地块价值。规划以外围“新月”围堤环绕，中部的树干部分布置高端公寓群，也是主要的对外交通通道。规划建设了一条总长5.45公里、耗资1100万美元的单轨铁路，于2009年4月30日通车，在未来能连接到迪拜地铁线，成为主要的观光游览通道。先进的轨道交通将直接连接朱美拉棕榈岛与迪拜大陆，并可通过地铁直接到达机场。与此同时，城市快速公交也与棕榈岛的出入口直接相连，快速公交线路的承载能力达6万人次/小时。

3.生态策划与规划分析

棕榈岛是以优美的生态环境、舒适的居住氛围为导向进行策划和开发的项目，在开发建设中十分重视生态环境保护。Nakheel开发公司对工程的基础设施和总体规划都从可持续发展的角度进行了必要的认证，但是棕榈岛的构想在推出之初便遭到了环保人士的批评，因为在近海进行如此大规模的陆地改造工程可能会使大量的珊瑚礁和牡蛎栖息地遭到毁灭，当地鱼类和海龟等海洋生物将因此失去栖息地和食物来源。同时，人工岛屿将阻挡和改变自然洋流，使迪拜著名的天然沙滩受到侵蚀。

针对建造人工岛对当地生态可能造成一定破坏这种可能性，迪拜投入了巨大的资金解决这些生态问题。例如，首批用砂石修筑的9片棕榈叶浮出了水面后，工程师发现，海水没有像预期那样环绕这个构筑物畅快地流动，而潮汐也不能彻底地冲刷整个内部水系。如果清水在内部水道达不到一定的流速，这里的水极有可能变成污浊的死水。通过电脑测试，工程师们在环形防波堤上开两个口子，上面再用两座有四条车道的桥梁把防波堤连接起来。这样，潮水每天两次进入系统，

把充足的清水推向棕榈叶周围，确保整条水道的水定期彻底更新一遍。此外，在海水侵蚀的问题上，开发商专门购置了一艘疏浚船，专门负责平衡海滩砂石，定期在海岸积砂较多的地方抽取砂石，然后将其倾卸到被侵蚀的地方，从而使海岸线恢复原貌。就目前来看，迪拜的天然海滩安然无恙，项目周边的生态环境并未受到较大影响。

（三）投融资策划分析

从20世纪90年代末开始，为了应对经济全球化，迪拜政府即采用政府和社会资本合作模式（PPP模式）发展与地产企业的关系。对于迪拜政府来说，PPP模式可以鼓励私人投资，并引导其开发城市滨水区域。这其中又以棕榈岛的建设最为典型。

在迪拜棕榈岛项目中，政府成立Nakheel公司作为项目建设管理平台，其与政府部门的区别仅仅为它以资源（包括土地和资金）保障社会资本的盈利。

有赖于政府政策及税收的转变，棕榈岛建设融资主要依靠国外直接投资。跨国公司在棕榈岛投资巨大，涉及40家五星级酒店、4个游艇码头、20栋高楼、1800栋别墅及2400个公寓岛项目。

在规划、基础设施和公建建设之初，当地政府对投资批准持谨慎态度，并没有让太多的企业融资或投资项目。但随着项目的推进，政府意识到企业参与填海、道路建设及市政基础设施提供上的重要性。同时，基于棕榈岛的优越区位及阿联酋的优惠政策，跨国公司纷纷意识到棕榈岛可以成为他们拓展旅游和休闲产业的国际新基地，为吸引更多国外公司的参与，Nakheel公司也出具了详细的环境评价报告，由此开启了跨国公司对棕榈岛的巨额投资。

棕榈岛项目的总成本为65亿美元，其中政府出资6亿美元，当地社会资本为4.2亿美元，海湾国家为1.9亿美元，其余35.8亿美元来自外

国直接投资和外国投资，约占项目总投资的85%。

（四）运营结果分析

从城市的角度看，随着基础设施的不断完善，在旅游产业的强力带动下，一些国际企业将地区总部迁至迪拜，迪拜由区域性城市向世界性城市发展的趋势日趋明显。石油在GDP中的比重持续下降，2007年非石油收入占阿拉伯联合酋长国GDP的63%，而这些非石油收入中80%是迪拜贡献的。步入21世纪的迪拜通过贷款和融资等手段，完成了以旅游、金融和房地产为支柱的多样化经济结构转型，“迪拜模式”正式形成。但由于在整个经济结构中缺乏实体产业，多年来经济迅速发展特别是房地产业的无序发展，集聚了庞大的资产泡沫，最终导致了迪拜经济危机的爆发。然而当2009年阿布扎比向迪拜融资后，迪拜经济逐步复苏并再次延续往日辉煌。据《海湾时报》消息，国际货币基金组织的数据表明，迪拜危机以来，当地政府对债务偿还规划较为成功，在建筑业和物流业的强劲拉动下，2013年迪拜GDP增长4%，迪拜已经重现生机。

朱美拉棕榈岛项目的房产从2003年5月上市以来，价格已翻了两倍左右，一般高达78万~140万美元。距离海岸4公里的世界岛上的房屋价格已经售至70万~350万美元。随着亚特兰蒂斯等超豪华酒店的开业，棕榈岛吸引着越来越多的国际游客，目前每年接待500万名。

（五）启示

作为一个成功的旅游综合体，朱美拉棕榈岛以特色酒店为核心，成功地吸引了来自世界各地的游客，成为世界一流的度假目的地。该项目的成功依赖于以下几点：

（1）酒店度假设施先行，聚集人气：项目通过先期建造豪华的精品酒店，吸引全球的游客，创造国际旅游度假标杆品牌，以此开拓后

续地产销售的市场。

（2）通过规划使土地价值最大化：项目的规划充分体现了旅游配套完善、地块亲水性强的特征。规划通过具有国际影响力的旅游度假项目打造，从而实现内部地产价值的提升。同时通过巧妙的规划布局，使所有地块均滨水而建，极大地提升了地块的景观价值。

朱美拉棕榈岛由政府主导，在迪拜可开发土地稀缺的条件下，规划建设以旅游和度假目的地为定位的人工岛。2006年首批物业开盘三天内即售罄，世界名流争先购买棕榈岛的房产，随后开发的公寓和别墅供不应求，这充分证明了棕榈岛的开发能够通过规划和产品定位提升土地与物业价值。但项目也遭遇了国际金融危机的影响，导致棕榈岛上房价暴跌5成，项目也推迟一年才能完工。国际金融危机后，项目建设资金的回收并没有想象中的顺利。但随着迪拜社会经济发展趋于平稳，项目的发展预期较为乐观。

四、韩国：松岛新城的开发与运营

（一）项目发展背景

21世纪初，韩国金融经济部在国内“去工业化”的大环境下意识到与日本乃至中国在经济区位竞争中的严峻形势，它们决定通过设立自由经济特区的方式来拉动国家金融板块的增长极。经过多轮比选，自由经济特区选址为韩国第二大港口城市仁川的滨水区松岛，离首都首尔市不到65公里，占地约607.5公顷，全是填海而造。随后经济特区法案通过，政府通过推出的一揽子政策包括政府弱监管、税费减免、劳动力流动自用等来吸引外资。松岛新城战略策划是“以卓越的生活环境、配套和综合氛围作为核心竞争力”。松岛新城效果图见附图3。

新城定位为东北亚金融中心、自由贸易和国际商务中心，自由经济特区将在仁川港口发展成为东北亚物流中心中发挥重要作用。该项目的开发商包括Gale International、Posco和Morgan Stanley，占股分别为61%、30%和9%，总投资约350亿美元。项目于2001年动工，计划2018年完成建设。该项目将建成商用地产371万平方米、住宅325万平方米（8万套）、零售物业92万平方米、酒店46万平方米和92万平方米的公共空间。重点项目包括韩国第一高楼东北亚金茂大厦、韩国最大室内无立柱建筑松岛会展中心、仁川艺术中心和松岛国际医院。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

松岛经济特区将国际商务、国际物流和信息技术作为主导产业进行引进和培育。三项主导产业的定位是基于当地以及韩国的现实条件（如经济发展阶段、地理区位、产业基础等）而制定的，具有较强的可行性。

作为国际商务中心，韩国的区位优势较为明显，处于51个百万人口以上城市的三小时航空经济圈；作为未来的国际物流基地，松岛所在的仁川市拥有Busan和Gwangyang两个世界级大型机场，并且在中央政府的推动下，另外一个更加靠近松岛新城的国际机场即将完工，届时三大机场庞大的货运吞吐量将足够支撑物流业的发展；作为科技和信息技术中心，韩国拥有强健的电子产业基础，比如三星集团。同时，雄厚的研发能力和高学历的劳动力群体（韩国是世界上本科教育普及率最高的国家）也为高科技产业的持续发展不断地注入新鲜的血液。

值得一提的是，美国Gale的参与为松岛新城的产业导入起到了至关重要的作用。在项目规划之初，韩国政府选定的开发公司是本土企业Daewoo，但是这家公司在亚洲金融危机期间受到重创，国际金融危

机后，韩国国内新自由主义的兴起使得政府将目光转向了更加国际化的投资运营团队——Gale。韩国政府选择Gale作为投资开发和运营合作方主要是期望Gale以超越韩国本土的规划和设计标准来统筹整个新城的开发建设，并且在招商环节上，运用其客户资源吸引跨国公司（多为世界500强企业）的进驻。

2.生态策划与规划分析

松岛新城规划定位为世界最大的绿色新城之一。松岛IBD国际商务区拥有近5英里的海岸线，开放空间超过250公顷，占IBD面积的40%，其中包括近40公顷的中央公园。超过26公里的自行车道贯穿整个商务区，超过95%的停车位都设置在地下。新区采用了大量绿色低碳的节能技术。近80%的建筑面积的建筑按照LEED（美国绿色建筑协会）的绿色建筑标准建造，并将通过LEED的认证。IBD内设置了电动车充电站、智能废物回收系统等保护环境的技术。绿色屋顶技术将应用到绝大多数的新区建筑上。韩国前总统李明博提出未来韩国的发展需要依靠绿色低碳生产，2009年1月，韩国政府出资355亿美元为绿色产业投资，2010年，国会将此预算提高至836亿美元，基于此政策背景，松岛新城将绿色低碳产业定位为主导产业之一。新城的建设采用了一系列的智能城市技术，包括废水利用和气动垃圾回收系统，传感器嵌入在街道和建筑物里监控从温度到交通情况等。

3.人居策划与规划分析

在项目设立之初，Gale向韩国政府许诺将为松岛新城的居民带来“高品质生活”。为了实现这一目标，Gale聘请了知名的KPF公司负责整个松岛新城的规划工作。规划中对生活品质的提升主要体现在城市人工河流、艺术中心以及绿地公园的布置。在具体的项目层面，KPF在新城范围内规划了一个40公顷的中央公园，公园内有艺术博物馆和露营基地等设施。在松岛生活区内规划有国际学校和国际医院，并出台

了相应的弱监管政策，比如允许国际学校的课程框架、学分设置、学期制度可与欧美接轨，国际医院的药品类别等可不完全参照韩国标准等。在政策层面上，韩国政府对新城内员工的所得税、房产税、基本保险金等费用适度削减，并且给予国际员工优惠便利的出入境政策。

同时，为了吸引更多的跨国企业入驻，让更多国家的员工在松岛新城舒适地居住生活，韩国政府试图让新城尽量多元化，具有更强的包容性，避免让单个国家作为绝对的主导。新城的建筑风格具有较强的多样性，电力系统的设计也照顾了不同国家的标准。

（三）投融资策划分析

松岛新城项目是Gale运作的第一个国际项目，面对与美国本土完全不同的房地产市场，Gale遇到了诸多难题，包括融资方案的设计。就韩国房地产市场而言，具有稳定现金流的商业地产项目并不像美国那样具有较高的收益，反而是住宅地产产生丰厚的资金回报，而且韩国的商业地产并没有足够的历史经营数据。在这种情况下，美国的商业贷款将较难获取。而与韩国本土银行的借贷通常需要将土地作为抵押物，并且需要总承包方（通常是大型的施工单位）作担保。

在这样的背景之下，Gale决定将住宅地产的未来出售收益作为抵押进行借款来支持其对商业地产的开发、建设和运营。首轮融资额9000万美元，由韩国的Woori银行和ABN银行参贷，并且摩根士丹利作为融资顾问。2004年，韩国政府和Gale以及各投资方召开联席会议，对松岛新城的容积率进行了下调，对工程的推进产生了一定的影响。由于工期的推迟，Gale进行了第二轮融资——1.8亿美元的过桥贷款，其中一半用于偿还第一轮贷款，其余资金用作土地的购买。紧接着在项目整体开工的2005年进行了第三轮融资。Gale以购入的土地以及住宅的未来出售收益作为抵押向26家参贷金融机构借款15亿美元，全面推进了基础设施、公建配套等的建设。

（四）启示

松岛新城的投资开发属于国际合作开发的模式，由韩国投入土地、Gale International为主的国际投资集团进行资本运作，并由Gale作为运营商，负责产业的招商。城市不是自发性地发展，而采用资本先行、规划在前，基础设施先行以引导人口和产业集聚的新区发展模式。与我国以政府为主导的新区开发模式有一定的相似之处，而区别在于，该项目是由代表市场的Gale等投资方发起，在综合考虑该地区所具有的资源要素、区位优势、人才优势等要素后进行项目的策划定位，代表了市场的选择。

就松岛新城的项目发展现状来看，房地产开发势头良好，住宅等地产销售情况非常乐观，整体按照预期目标发展。虽然住宅销售情况良好，但售价在近半年呈下降趋势，且长期居住在松岛新城的人口并不多，产业和人口的集聚效应都不明显，有产业发展滞后的情况。新城也存在产业发展定位过于超前的问题，国际化的商务中心的定位不复合当地发展的条件，发展动力不足，这也是导致产业聚集和人口聚集效应不足的原因之一。虽然松岛新城的开发是以市场为主导的，但以资本为导向的开发并不一定能够引导产业的进入和发展，土地、产业、资本三要素，对于城市的发展缺一不可。

五、案例启示

（一）市场在城市资源配置中的决定性作用

从上述几个国外案例可以分析得出，城市的健康发展不是仅仅靠先进或者科学合理的城市规划或者政府引导就能保证的。城市的发展依赖于城市产业的发展，而产业的发展也并非倚靠政府的“招商引资”，而是政府弱监管下的市场选择。城市的发展应该以市场为导

向，综合地运营土地、产业、资本等关键要素，土地空间、产业支撑、资本推动，三者缺一不可。在产业和土地要素具有比较优势的基础上，城市需要投资者带来的资本，对产业和土地空间的发展给予支持。即使区域内有雄厚的产业基础，如果投资环境不能顺应市场的走向，那么市场这只“无形的手”就会对资源进行重新配置，几乎不受规划意志的影响。

（二）产业驱动是城市可持续发展的保障

上述案例从正、反面两个方面证明，产业和城市发展具有动态的互动关系，城市的长效健康发展需要适宜的产业持续支撑。由于多数新区都采用规划在前，基础设施先行的开发模式，容易发生产城发展不融合问题。如果对产业发展的定位不准确，不符合当地产业发展的特点或产业配置单一，就无法形成产业的集聚和人口的集聚。新城缺乏人口集聚，无法支撑现代服务业，又会进一步导致“空心化”，难以实现城市健康可持续发展。

（三）资本运作是城市可持续发展的核心

无论从城市经营还是城市运营的实践都可以看出，城市要持续发展，资本都是原始的推动力。无论是基础设施的提升、产业的优化还是土地价值的提升，都需要资本的投入，否则一切都只是纸上谈兵。当然，也并非只要有资本的推动城市就可以健康地发展，当产业基础薄弱、规划不当的时候，“空城”往往就会诞生。

（四）策划与规划是城市可持续发展的手段

策划与规划作为城市综合开发运营中密不可分的工作阶段，他们对实现城市战略经营、空间环境与社会的协调发展至关重要。在城市综合开发与管理运营过程中，策划与规划必须与土地使用、公共财

政、基础设施、政策环境、融资环境等因素紧密结合、协调运作，确保策划与规划的连续性，运用综合性、科学性的策划来指导规划的完成，最终形成完善的开发运营体系。如前文所析的雅典奥运城案例，与其说项目后期运营不利，不如说希腊政府作为策划者，在前期的城市整体策划工作中对风险的预估过分乐观。

所以，作为资源要素配置的手段，策划与规划不仅需要着眼于当下现状，更需要对未来有合理的预测，避免规划的成果滞后或者过于超前。城市综合开发与管理运营需要以策划与规划整合作为手段，来综合协调与城市可持续发展相关的所有要素。

---

1. Gale International（盖尔国际集团），是美国高端大型商业房地产开发与投资公司；Posco，韩国浦项钢铁公司；Morgan Stanley（摩根士丹利），美国国际金融服务公司。

第三章 城市经营

第一节 城市经营的出现

1971年日本神户市市长宫崎辰雄在其所著的《城市的经营》一书中认为，“城市经营”是高效地提供城市公共服务，涵养税源以确立城市的财政基础，与市场经济所导致的外部负效应相对抗，维护公共利益[注]。

1978年，城市经营作为经纪人业务理念被研究人员发掘[注]，即指社会力量通过操纵权利对官僚机构拥有的待分资源进行分配，以提供基础设施和公共服务的模式。20世纪八九十年代，欧美关于城市经营理论的研究主要关注以下三方面的主题：（1）城市经营的利益相关者是谁，仅仅是政府部门还是城市建设过程中的所有参与者，包括普通民众；（2）城市经营是应当分部门进行还是跨部门进行，这是从制度的维度来考虑；（3）如何权衡城市经营过程中的战略必要性与操作灵活性之间的矛盾[注]。然而，城市经营概念提出以来，虽然其内涵被不断充实，但一直没有统一的定义。

通过深入研究国外关于Urban Management的原意以及对大量案例进行对比分析，笔者认为，由于国内外市场发育程度不同，尤其是城市化的背景和城乡管理体制的差异，我国目前的城市经营模式并不能完全等同或直接对应欧美的城市经营理论，但从某种意义上，可以借鉴“Urban Management”的概念进行有限的表述。施特恩认为Urban Management的目标是提升城市的人居环境，增强城市综合竞争力，根

据运用范畴的不同，它可以是一种理念，一个框架或者一系列方法[注]。可以说，城市经营是其在国内新城开发建设范畴内的一种实践形式。

无论是城市经营还是城市运营，它们的产生和发展都存在共同的外部推力：城市之间的竞争。随着经济全球化和交通便捷化，各地区之间的个人、商家和企业可以自由地移动，经济要素的自由流动促使城市政府之间产生竞争，而竞争就会促使政府像其他经济组织一样改进效率。同时，城市资源具有越来越强的商品属性，而政府其实与一般的公司并无本质区别，从而最早出现在企业中的竞争力的概念开始被引用到城市甚至区域的层面。从国内的情况看，1994年施行的分税制改革使地方政府存在明确的财务权力边界，中央权力的下放为地方政府开展城市经营提供了可能，同时也产生了相对独立的动力和空间[注]。随着国内市场化程度的逐步提高，市场投资主体对投资对象的城市环境和服务设施的挑选加剧了城市之间竞争。在这样的环境中，如何高效地利用资源，吸引投资和就业成为各地政府的重要议题[注]。

值得注意的是，过去20年国内特定的市场体制以及城镇化发展的特定历史阶段，都决定了我国城市经营模式的特点。随着党的十八届三中全会改革方向与新型城镇化战略的提出，中国的城镇化将从前20年的政府推动、政府主导型的城镇化逐步转变为政府引导、市场主导型的新型城镇化。基于上述背景之下演变、发展而来的新型城市运营模式必然具有不同的时代色彩。因此，尽管城市经营与城市运营具有相似的理论来源并受到相同的外部推力，二者的实践模式仍然存在明显的差异。本章从实践角度回顾在城市经营理念和理论的指导和影响下，我国城市发展在城市规划管理、城市开发建设管理、“土地财政”与城市房地产行业的发展等方面在制度形成和项目实践上的沿革变化，以及城市运营实践的产生土壤和发展背景。图3-1为城镇化背景下政府主导型城镇化与市场主导型城镇化模式的比较。

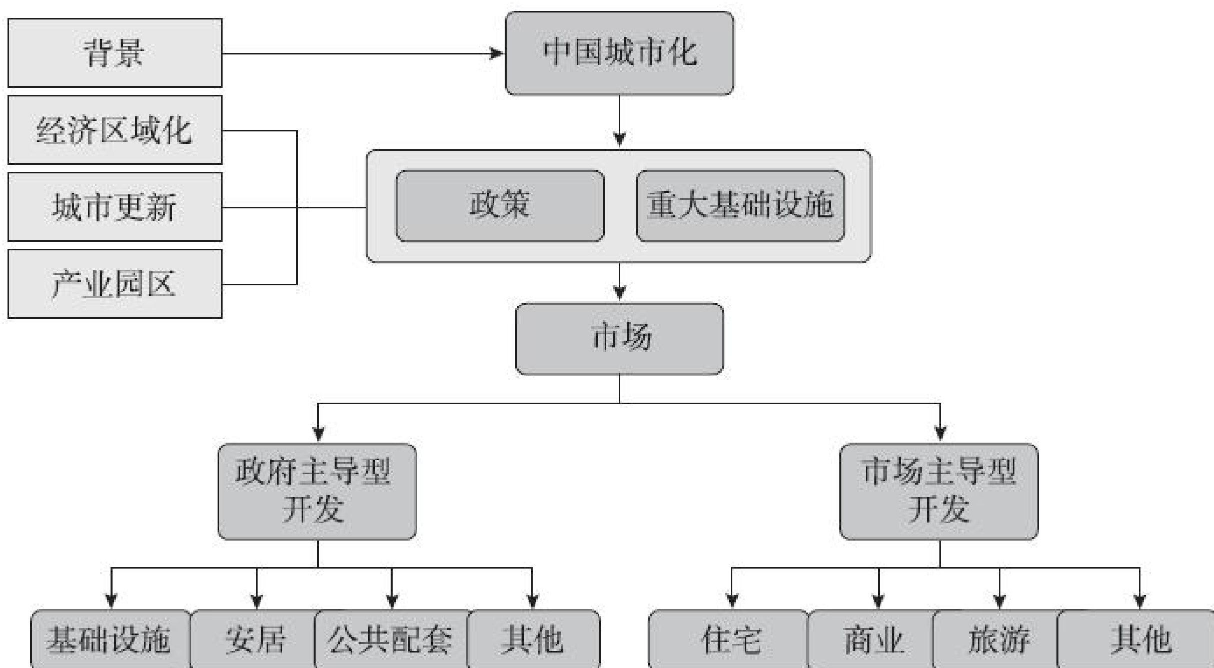


图3-1 城镇化背景下两种城镇化开发模式

1. 张淑杰.城市经营理论与实践研究［D］.同济大学，2006.

2. MCGILL R.Viewpoint Urban Management in Developing Countries［J］.Cities，1998，15（6）：463-471.

3. 张蔚文，徐建春.对国外城市经营理念的考察与借鉴［J］.城市规划，2002（11）.

4. STREN R E.Urban Management in Development Assistance:An Elusive Concept［J］.Cities，1993（10）.

5. 王勇，李广斌，钱新强.国内城市经营研究综述［J］.城市问题，2004（1）：8-13.

6. 张淑杰.城市经营理论与实践研究［D］.2006.

第二节 城市经营与城市规划

一、中国城市规划管理体系的演变

与欧美城市规划管理体系的产生和发展机制不同，我国城乡规划管理体系产生于计划经济时代，发展于市场化初期的城市经营时代，大体上包括三个方面的内容：城乡规划法律法规体系、城乡规划行政管理体系、城乡功能层级体系。

（一）法律法规体系

1984年颁发的《城市规划条例》，标志着我国的城市规划管理正式迈入法制化轨道。2008年1月1日颁布的《中华人民共和国城市规划法》成为中国城乡规划体系的主干法和基本法，同时，其与配套的各种不同层次的行政法规、配套部门规章与规范性文件、技术标准与规范以及相关的不同部门的法律和行政法规一起构成了城市规划体系的庞大法律支撑体系。由于构成城市规划法的各类相关法律法规的法理基础不同，因而直接带来其在法律地位上的明显差异，使得规划在实施过程中面临法律地位难以界定、实施主体地位冲突等问题。

（二）行政管理体系

我国近现代城市规划的发展演变与我国社会、政治、经济的变化密切相关。新中国成立后，城市化进程加快，我国现代城市规划体系也相应逐步建立和完善起来。张庭伟指出，规划理论可以说是关于政府定位的理论。因此，对当代规划理论的研究必须将其置于中国转型

期政府职责变化的大背景中讨论，其中，转型期政府职责的定位，政府干预市场的方式和力度，政府对效率与公平的决策，都决定着规划工作内容和方法。可以说，我国城市规划运作体系在很大程度上受到规划行政体系的制约和影响[注]。

纵观中国当代规划体系的发展史可以看出，从新中国成立初期到20世纪80年代初期，除了国民经济规划（计划）一直由单独的部门（从国家计划委员会到发改委）负责编制，城市发展均按照由建设部门负责编制的城市总体规划进行，而交通、环境、国土等方面的规划均为总体规划的组成部分。

1952年11月，成立国家计划委员会，为制定国民经济规划和预算的最高行政机关，负责编制“五年计划”。1998年国家计划委员会更名为国家发展计划委员会，2003年改组为国家发展和改革委员会（以下简称发改委）。发改委由2006年起将“五年计划”改为“五年规划”，也就是现行的国民经济与社会发展规划，这标志着由计划经济体制向市场经济体制的转变。

城市建设在新中国成立初期便由国务院成立了建筑工程部负责。第一次城市建设座谈会在1952年9月由中央财经经济委员会组织召开，提出城市建设要根据国家的长期计划，分别在各城市制定城市总体规划，城市建设需在总体规划的指导下进行。彼时，除了有关于国民经济的“五年计划”由国家计划委员会制定外，有关空间、土地、交通、环保等规划均由总体规划统筹规划。1956年城市建设总局被撤销，成立城建部，内设城市规划局等城市建设方面的职能局，专门负责城建方面的政策研究与城市规划设计等业务工作。这种各要素统一规划的局面一直持续到20世纪80年代初。

在国务院组成机构越来越细化的同时，环保、土地、交通等部门相继独立。同时，涉及城市发展各方面的统筹计划，分别由各部门按

照各自的规划编制体系形成相对独立的成果，对同一城市空间内的不同要素各自进行安排。

在交通规划方面，1949年10月交通部既已成立，但并未开始制定独立的交通规划。随着改革开放的实施，国外城市交通规划思想传入了国内，1979年，在城市规划学术委员会下成立的大城市交通学组，提出了交通规划是城市规划的组成部分等指导思想。20世纪80年代初前后，几个大城市相继开始了交通调查，我国城市交通规划也开始起步，逐渐从城市总体规划中脱离出来，由交通部至后来的交通运输部负责规划编制。

在土地利用规划方面，1986年国家土地管理局的成立和《中华人民共和国土地管理法》颁布，启动了全国第一轮土地利用总体规划的编制。土地利用总体规划与城市总体规划也正式分开编制。

在环境保护规划方面，1973年国务院环境保护领导小组办公室成立，1982年成立环境保护局，归属城乡建设环境保护部（建设部）。1984年更名国家环保局并于1988年从城乡建设环境保护部独立出来，从那时起，环境保护规划也相应地脱离城市总体规划，形成一个独立的编制体系与成果。

可以看出，中国的城市规划体系始终随着规划的行政管理体系的演变而演变，从最先的统一到多部门分离，大一统的行政部门设置促进了各类规划在形式上的整合，而后期的部门分离也直接导致了规划的系统性被破坏肢解。就目前大部制的改革来说，住建系统和国土资源系统如果可以达成整合，则各类部门主导的行业规划整合也势在必行。这是从政府层面的顶层设计自上而下提高新型城镇化的规划行政改革效率的有效举措。

（三）规划功能层级体系

纵观我国城市规划的功能层级体系发展历程，可以看出我国的城乡规划管理体系总体上是以构建城市的整体功能为基本原则，逐渐从单一的物质性规划框架向综合性规划体系发展。

新中国成立之初，我国的规划层级体系框架师从前苏联的经验，形成了“总体布局规划—专项规划—近期建设规划”的初步结构。改革开放初期，在欧美规划理念的逐步影响下，增加了城镇体系规划和专项规划等专业规划内容，分区规划的编制也逐步提上日程，规划体系在广度和深度上的突破体现了区域、综合和发展的规划理念。20世纪80年代末至今，规划体系以可持续发展及构建城市的整体功能为原则，建立了与国家、区域、地方三个层面相对应的“城镇体系规划—城市总体规划—分区规划—控规—修建性详细规划”的“三阶段、五层次”的结构模式。2008年起实施的《中华人民共和国城乡规划法》增加了乡、村规划，形成如图3-2所示的“四阶段、六层次”结构模式。同时，建设项目选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的“一书两证”制度基础上，增加了“乡村建设许可证”，形成“一书三证”许可制度，进一步完善了城乡规划管理制度[注]。

欧美的城市规划编制体系主要分为战略性发展规划和实施性发展规划两个层面，而这两个层面对我国规划功能层级体系的影响分别体现为概念规划和控规理论与方法在中国的落地应用。在我国，概念规划的出现始于20世纪80年代初的沿海开放城市，受欧美、亚太发达国家的影响，深圳、珠海等经济开发区在引进外资时，港澳和国外投资商在其主投的项目和区域上，按照国际惯例邀请境外规划咨询机构编制了项目发展概念规划。20世纪90年代中期以后，随着国内房地产业的蓬勃发展，概念规划的编制逐步成为项目发展前期定位策划、产品研发的必要阶段和手段。2000年，广州率先编制《城市总体发展概念规划》，随后，南京、杭州、深圳、北京等政府也编制了城市概念发展规划。在市场经济处于主导地位的环境下，概念规划成为政府主导的战略规划、总体规划、分区规划、城市设计以及房地产商在居住区

开发、新城开发、街区开发等各个层次的前导规划，普遍带有研究性、探索性和综合性。虽然概念性规划不是法定的规划程序，但多年来一直是规划咨询市场上主要的规划咨询手段，其成果也受到政府机构和私人开发投资机构的高度重视。可以说，概念规划有效弥补了我国目前法定规划编制和审批体系中的缺陷。在综合多位学者、专家的观点后，可表述为：“概念规划是一种独立于我国城市规划法定体系之外的、具有战略指导性的规划，其主要内容是为城市社会、空间、经济、环境、交通的综合发展提供全局性的思路和发展战略，而对传统物质规划中的指标性规划显著淡化。”㊟

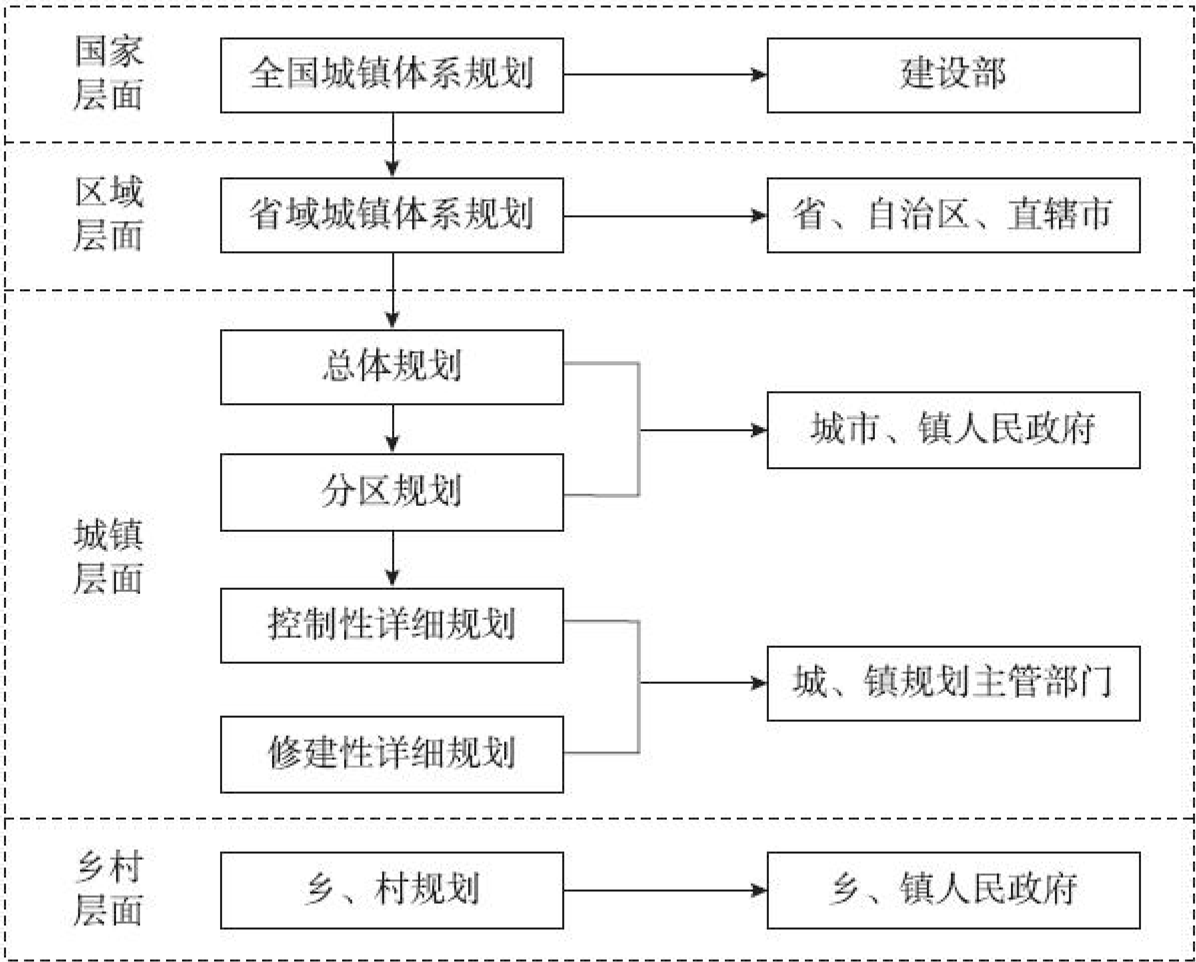


图3-2 我国的规划体系构成

资料来源：缪春胜，吴晓松.近现代中英城市规划发展历程初探，2012

控制性详细规划（控规）上承总体规划与分区规划的意图，下为修建性详细规划或建筑设计提供控制与引导——是以城市总体规划或分区规划为依据，以土地使用为重点，确定建设地区的土地使用性质、使用强度等控制指标、道路和工程管线控制性位置以及空间环境控制的规划。控规是伴随着市场经济体制的转型，适应土地有偿使用和城市开发建设方式的改变，借鉴美国区划（Zoning）的经验产生的。1980年，美国女建筑师协会来华交流，带来Zoning的新概念，作为对城市土地切实有效的管理工具，其突出的特点是严整、细致，具有法律地位。此后，国内迅速兴起了对Zoning的模仿和借鉴，一些开发区甚至直接使用在私有制下针对已建成区域的“Zoning”来编制开发区规划。20世纪80年代后期，规划界开始探索以地块控制性指标为核心的控规编制方法，试图将过去的一张蓝图管理转变为指标与原则管理[注]，此时期控规编制模式初见雏形。20世纪90年代初，我国开始明确“控规”概念，1991年和2005年建设部颁布的《城市规划编制办法》中，均明确了控规的编制内容和要求，标志着控规的法定规划地位的确立。

二、中国特色的“多规”现状

规划行政管理体系的频繁变动导致我国在城市规划的实施和管理上一直未能按照城市发展的规律和规划学科的科学性健康发展，客观上形成我国规划类型众多的独特现象。据不完全统计，经法律授权编制的规划至少有83种，且相互关系较为复杂。从国家到地方层面，各种规划在规划目标和内容等方面缺乏统筹，在一定程度上存在功能重叠、冲突与矛盾；同时，由于各种规划起步时间和侧重点不同，理论和实践的发展成熟程度也不同。这种情况导致规划之间存在大量交叉和重复，造成规划资源的浪费，空间规划缺乏整合、不成体系[注]。规划不协调的问题已严重影响并制约了其规划效率的发挥，进而成为导

致土地资源浪费、空间管理无序、环境保护失控的重要原因[注]。为了弥补自身的不足，各规划都在不断完善各自的规划体系。

党的十七大首次提出了完善规划体系，充分发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用，但因为受体制分割、部门利益驱使、衔接不当等因素的制约，很难有具体的研究与实践。2013年7月，中共中央提出要推进以人为核心的新型城镇化，而“多规合一”是实现新型城镇化的重要途径。在此背景下，各省市相继提出“两规合一”、“三规合一”、“四规叠合”和“五规合一”等规划思路。“五规合一”在不同地区有不同的提法，譬如：重庆、山西等省市提出的“五规”包括国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、产业发展规划、环境保护规划五类；北京市“十二五”规划中的“五规”包括人口规划、产业规划、空间规划、土地利用规划和城市文化遗产规划；广东省珠海市所提出“五规”包括国民经济和社会发展规划、主体功能区规划、城市总体规划、土地利用总体规划、生态环境建设规划。

2014年11月，国家发改委、国土部、环保部和住建部四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》（以下简称《通知》），提出在全国28个市县开展“多规合一”试点。所谓“多规合一”是指推动国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划的相互融合，融合到一张可以明确边界线的市县域图上，实现一个市县一本规划、一张蓝图，解决现有的这些规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题。《通知》提出了以下四项试点内容：

第一，要求合理确定规划期限。统筹考虑法律法规要求和各类规划的特点，探索确定统一协调的规划中期年限和目标年限，作为各类规划衔接任务的时间节点。以2020年作为规划的中期年限，研究探索将2025年和2030年作为规划中长期目标年限的可行性和合理性。

第二，要求合理确定规划目标。把握市县所处大区域背景，按照市县的不同主体功能区定位以及上位规划的要求，统筹考虑国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护等相关规划目标，研究“多规合一”的核心目标，合理确定指标体系。

第三，要求按照资源环境承载能力，合理规划引导城市人口、产业、城镇、公共服务、基础设施、生态环境和社会管理等方面的发展方向与布局重点，探索整合相关规划的控制管制分区，划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线，形成合力的城镇、农业和生态空间布局，探索完善经济社会、资源环境和控制管控措施。

第四，要求构建市县空间规划衔接协调机制。从支撑市县空间规划有效实施的需求出发，提出完善市县空间规划的建议，探索整合各类规划以及衔接协调各类规划的工作机制。

此外，《通知》确定了28个试点地区，分别为：辽宁省大连市旅顺口区、黑龙江省哈尔滨市阿城区、黑龙江省同江市、江苏省淮安市、江苏省句容市、江苏省泰州市姜堰区、浙江省开化县、浙江省嘉兴市、浙江省德清县、安徽省寿县、福建省厦门市、江西省于都县、山东省桓台县、河南省获嘉县、湖北省鄂州市、湖南省临湘市、广东省广州市增城区、广东省四会市、广东省佛山市南海区、广西壮族自治区贺州市、重庆市江津区、四川省宜宾市南溪区、四川省绵竹市、云南省大理市、陕西省富平县、陕西省榆林市、甘肃省敦煌市、甘肃省玉门市。

三、现状与存在的问题

（一）规划公共政策属性缺失，城市供给未能充分体现公共利益

城市规划的社会地位提高了，但是城市规划的社会功能却存在着明升暗降的情况[注]。城市规划是对城市内包括建筑物、基础设施、景观等所有建设的统筹计划与安排。因此，规划就是城市建设的“龙头”与法律。城市规划一旦通过法律程序制定，在实施过程中就必须严格遵守。然而，在实际工作中，城市规划经常被曲解或改变，或者迫于各方面的压力，脱离其作为公共政策的属性，沦为执行长官意志的技术工具。

首先，城市规划未能发挥其综合协调政府、市场和公众利益的职能。例如，在城市总体规划工作中，城市的总体利益很多时候被一些局部利益所掣肘，各种部门不同的专项规划也不能依循总体规划的目标，使得总体规划成了部门规划和行业规划的尾巴。经常出现土地出让不按照城市规划的部署安排，开发商大量囤积土地，导致总体规划的编制受制于土地出让的局面。

其次，城市规划未能发挥其协调近、中、远期的职能。例如，不少城市的近期建设项目与城市总体规划规定的长远目标经常存在较大的矛盾，导致规划的总体战略安排不得不做出让步，从而难以达到最初的规划总体目标。同时，规划蕴含着巨大的经济利益，在执行过程中往往受到强大的外来因素干扰，这其中包括地方利益和个人利益。从地方利益来看，城市政府为了短期的城市经济快速增长，在决策时往往采取牺牲规划原则的做法，城市规划在市场面前甚至没有得到起码的尊重；从个人利益来看，某些个人或利益集团为达到经济目的操纵甚至违法诱导规划调整，从中谋利[注]。

最后，城市规划失效的现象并不鲜见。主要原因在于国内城市规划常沦为领导意志的执行工具，换一届政府，换一届领导，就改一次规划。任期制导致本为城市长远计划部署的城市规划变更频繁，导致城市建设忽东忽西，恶性循环，为将来的发展埋下了巨大隐患。部分城市规划严重滞后，起点低，不能充分发挥规划的“龙头”作用。改

革开放后，城市建设发展如火如荼，致使城市发展的规模与水平早已远超出原规划的近期规模和水平，而接近或超过远期规划与水平，在这种情况下，如规划修订不及时，即会出现规划滞后的现象。许多城市规划未能系统地考虑城市的整体功能优化，致使城市问题之间的割裂。而由于城市建设速度过快以及对规划的长远战略性认识不足，更有规划与建设的“错位”与脱节现象在城建工作中时常发生。

（二）规划过度强化政府意志，偏离市场客观需求

从前些年的“规划规划，墙上挂挂”到近些年的“空城”、“鬼城”等城市建设现象盛行，城市规划行业走入一个怪圈，要么被束之高阁，要么沦为政绩工具。

首先，基于我国编制办法及编制主体的规定，规划通常由城市政府属下的规划主管部门指定的规划院主导编制，编制过程高度依赖政府领导以及规划管理部门的个人能力和部门倾向等因素。地方主要领导通过决策形式，干预、统筹各项规划工作，规划对各区域发展意图和定位往往体现的是政府的意志。然而，规划作为统筹资源的工具，必须充分考虑社会、经济、政治等因素。在现实工作中，规划编制缺乏充分的前期调研论证，不能密切结合市场经济的发展，同时存在领导主观决策的问题，常造成规划布局不合理的情况。

例如在目前的控规操作实践中，因不能适应实际操作的综合要求，不断出现“控规修编”的现象。仔细审视控规现状可以看出，控规自身存在着功能定位含糊、管制内容和技术手段难以适应发展需要等方面的不足[注]，控规编制的缺陷与成果法定化同时也加剧了矛盾[注]。

其次，规划编制过程未能充分采集区域发展上游需求信息，未能密切结合市场经济的发展，缺乏对产业、土地经济价值的科学和量化判断，导致土地规划、空间规划等缺乏科学性、前瞻性，造成与市场有效对接的缺失。这也是我国规划修编工作如此频繁，城市发展迅速突破规划控制的重要原因之一。从规划编制的科学性、合理性而言，规划设计单位只有立足于前期充分的调研和论证，与市场判断充分结合的前提下，才能够形成关于区域发展的正确意图和思路。而现实工作中，却大量存在因领导主观决策或部门之间的协同不足而造成远期规划的不足、市场需求的错配，最终给城市的发展留下战略性的失误。

（三）“多规”主体不一，交叉管理关系复杂

我国现行的规划体系变化繁复，导致“多规”主体之间关系复杂。规划体系存在的问题已经严重影响了城乡空间发展，如许多高速增长的大城市地区，常出现国土无序开发乃至失控，产业和空间布局混乱，社会经济发展与生态、交通、环境之间的矛盾冲突明显等现象[注]。由于各类规划的编制主体、实施主体、编制依据等的差异，规划间的协调统筹问题尤显突出。各个规划争坐“龙头”，必然导致在规划主导内容上强调“以我为本”，使得各类规划自成体系，规划之间协调困难。由于“五规”的具体执行为政府各职能部门，因此在职能设定与履行过程中，横向的部门规划存在“越位”、“错位”现象，部门规划协调存在“缺位”现象。虽然相关法律文件要求规划进行协调衔接，但各职能部门间并未存在较为具体有效的协调机制和措施，协调衔接的内容也不明晰[注]。

以城市总体规划为例，重点城市的总体规划编制周期基本上都在一年半以上，其中大部分时间浪费在了审批环节。各规划间由于编制主体不一，造成审批环节的互相冲突，这时，部门间的利益协调机制就尤为重要。而一个建设项目的落地涉及发改委、规划局、国土局等

二十几个部门的协调，流程包括项目立项、用地审批、规划报建、施工许可、竣工验收等两百多个行政审批环节，各部门互为前置、来回调整、串联审批，常常需耗时一年左右，有的审批时间甚至需要2~3年。同时，各部门利益关系混乱，也造成了巨大的权力寻租空间。

（四）“多规”编制内容重复，规划成果矛盾冲突

“多规”分立的情况，往往造成相互间规划内容交叉，规划结果矛盾，缺乏整合的情况，造成规划失效。主要体现在以下几方面：

1.人口规模预测方面

国民经济和社会发展规划从经济发展与人口规模的关系入手，预测主城常住人口的规划目标；土地利用总体规划出于节约和集约用地要求，会进行人口规模预测；城市总体规划在人地挂钩的要求下，也会进行符合自身要求的人口规模预测。

2.土地利用空间布局方面

土地利用空间布局与城市总体规划常在建设用地、农用地的发展方向、空间布局方面发生矛盾。土地利用总体规划从保护耕地的角度，立足土地资源的现状特征确定土地利用的空间布局；城市规划从发展的角度，确定建设用地的空间结构和用地。两者进行土地利用空间布局的出发点不同，也难以避免矛盾。

3.城市发展定位与发展目标方面

行政体系的分割导致各个规划争坐“龙头”，且均从各自的分析和利益诉求出发提出城市发展定位与发展目标，致使出现一个城市有多个总体发展定位和发展目标的现象。

4.土地管制分区界定方面

土地利用总体规划要划定允建区、限建区和禁建区；城市总体规划要求在市域层面划定禁建区、限建区和适建区；主体功能区规划要求划定优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。同时由于统计手段、方法、口径存在差异，造成规划用地数据相差较大，规划间存在较多的冲突和矛盾[注]。

“五规”矛盾的问题，导致不少城市建设项目选址缺乏统筹，而“规划打架”衍生出的政府效率低下或“规划浪费”情况屡屡出现。比如，项目选址在农田或生态用地，对城市生态敏感区域造成破坏；交通规划中的立交桥和城市枢纽站点选址在农田保护区，导致国家的耕地保护战略无法实施，同时造成城市交通设施无法按照时间节点建设落实，不利于城市社会、经济和产业与环境的协调发展。

四、案例：广州白云新城

（一）城市发展背景

广州地处中国南部、珠江三角洲中北缘，是海上丝绸之路的起点之一，是广佛都市圈、粤港澳都市圈、珠三角都市圈的核心城市。截至2013年年末，广州常住人口1292.68万人，城镇人口比重为85.27%。

根据《广州城市总体规划（2011—2020）》，广州市的城市规划目标是走新型城市化发展道路，提升城市生态文明水平、核心竞争力、文化软实力和国际影响力，率先转型升级、建设幸福广州，将广州建成广东省宜居城乡的“首善之区”和服务全国、面向世界的现代化国际大都市，全面实现国家中心城市的定位。规划到2020年，城乡建设用地1772平方公里，常住人口1800万人（包括户籍人口和非户籍

常住人口），管理服务人口2000万人（包括户籍人口、非户籍常住人口、流动人口等在内）。

从城市规划空间结构来看，广州市规划继续实施了“南拓、北优、东进、西联、中调”的十字方针，促进城市空间发展从拓展增长走向优化提升，形成“一个都会区、两个新城区、三个副中心”的多中心网络型城市空间结构。其中，都会区是国家中心城市功能的主要承载地，重点发展现代商贸、金融保险、文化创意、医疗健康、商务与科技信息和总部经济等现代服务业，优化布局区域及城市高端功能；加强历史文化保护，提升都会区用地效益和环境品质。

广州白云新城是一个典型的在城市经营理念指导下，运用以大型城市公共设施驱动的新城开发建设项目。白云新城选址于规划中的广州市城市副中心——白云新城北片区的核心地带，东邻云溪生态公园，眺望白云山，南临广州体育馆。会议中心周边视野开阔、自然环境优美。广州白云国际会议中心作为广东省、广州市的重点工程成为撬动白云新城总体的开发的支点和切入点，其重要功能是以广东省、广州市人大、政协等机关部门召开的大型政务会议为主要服务对象，配套演出、展览、商业用房、酒店等综合性服务功能和设施。广州白云国际会议中心鸟瞰图、规划总平面图以及功能布局示意图见附图4、附图5、附图6。

广州白云国际会议中心项目具有召开大型政务会议、各类型国际会议及大型综艺演出、音乐会、影视、展览等功能，是集会议、展览、观演、酒店、商业用房等配套服务设施于一体的大型综合性会议中心，是体现广东省、广州市政务管理能力和建设水平的重要公共设施，是展现岭南地域文化特色、推动国际政治、文化、经贸交流的重要场所。该工程于2005年10月开工建设，2007年1月主体建筑落成并作为广东省十届人大五次会议及广东省九届政协五次会议的主会场投入

使用。广州白云国际会议中心的建成，使广东省召开政务会议和接待各种规格国际会议的硬件设施得到极大改善。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

根据《广州城市总体规划（2011—2020）》，广州市的城市规划目标是坚持低碳经济、智慧城市、幸福生活的城市发展理念，大力推进战略性基础设施、战略性主导产业、战略性发展平台实现重大突破。

在宏观区域层面，广州产业发展与布局注重推进产业结构优化升级，以现代服务业为主导，推动现代服务业、先进制造业和战略新兴产业有机融合。具体来看，着重发展“一核三带”的产业布局，“一核”为现代服务业集聚核，“三带”为东部产业集聚带、北部产业集聚带、南部产业集聚带。其中，白云新城商贸文化功能区是广州规划建设的13个现代服务业战略性地区之一。

2.交通策划与规划分析

在大区域交通策划方面，按照《广州城市总体规划（2011—2020）》，通过构建“畅顺、通达、宜人”的道路系统，打造机动车交通时空圈，以及“四环十九射”高等级道路和主次干道所构成的干道网络系统，打造以“环+放射+十字快线”为主骨架的轨道线网。同时，白云机场在全国三大枢纽机场的地位得以巩固，规划建设成为功能完善、辐射全球的大型国际航空枢纽。以广州为中心的区域高速公路格局，机场、港口、铁路枢纽与高速公路的有效联系使得广州白云国际会议中心的可达性凸显，同时又体现在场馆内外交通联系等各个方面。

3.生态策划与规划分析

在市域生态绿地系统规划中，保护“山、水、城、田、海”的整体城市格局成为广州市城市发展的一大诉求，重点在于“七核九片，六廊多带”的市域生态绿地结构，即规划2个自然保护区、4个风景名胜区、7个郊野公园、8个湿地公园和49个森林公园。其中，包括保护白云山及其山体轮廓、视线通廊等，广州白云国际会议中心项目即在市域生态保护的核心区域内。

4.投融资策划分析

拉动白云新城开发运营的第一项重大投资是广州白云国际会议项目。白云国际会议中心项目总占地面积约为31万平方米，总建筑面积27万平方米，总投资超过40亿元，是目前南中国规模最大、设施最先进、配套最完善，集会议、酒店、展览、饮食、娱乐、旅游、物业出租于一体的国际高端商务活动中心。最大的2500座大会堂除了可以举办会议，还能“变身”大剧院。此外，会议中心还设有1200座、500座国际会议厅各一间，另设一间250座主席团专用会议厅和多个中型会议厅。各类会场功能各不相同，满足各种需要，有利于提高会议中心的利用率，创造更高的经济回报。

白云国际会议中心共有五栋建筑体量，由北向南平行布置，各栋建筑之间是东西贯通的生态花园及廊道。五栋建筑的中部通过一条18米宽南北走向的连廊来联系，这种模块式的内部结构使会议中心的每个模块可以相对独立的运作，提高使用的效率，降低运营的成本。

（三）运营结果分析

以广州白云国际会议中心为核心的白云新城，在项目建成后陆续更新改造了原白云机场的部分候机楼，引入万达广场等商业综合体，新城配套住宅项目规模逐渐扩大，成为广州西部具有生态、会议、旅

游和商业办公等综合功能的重要次中心。白云国际会议中心于2007年1月经中国舞台美术学会进行组织竣工验收，工程评价达到国际先进水平。该项目荣获2008年巴塞罗那世界建筑节公共建筑设计大奖、2008年第八届中国土木工程詹天佑大奖、2008年广东省优秀设计奖。

目前，广州白云国际会议中心作为广东省最大的综合性会议中心，主要承接大型国际、国内会议，满足广东省市人大、政协等重大会议和日益增长的商贸发展、文化交流的需要，极大地提升广东省、广州市在国际上的整体形象和地位。

---

1. 张庭伟.转型时期中国的规划理论和规划改革［J］.城市规划，2008（3）：15-24，66.
2. 缪春胜，吴晓松.近现代中英城市规划发展历程初探.2012年中国城市规划年会，中国云南昆明［F］，2012.
3. 王春艳.城市概念规划理论研究［D］.内蒙古师范大学，2007.
4. 韩波，夏振雷，李小梨.控制性详细规划：理论、方法和规则框架——基于可持续发展思想、法治理念和经济规律的探索［J］.规划师，2010，26（10）：22-27.
5. 张志强，黄代伟.构筑层次分明、上下协调的空间规划体系——德国经验对我国规划体制改革的启示［J］.现代城市研究，2007（6）：11-18.
6. 魏广君，董伟，孙晖.“多规整合”研究进展与评述［J］.城市规划学刊，2012（01）：76-82.
7. 石楠.试论城市规划社会功能的影响因素——兼析城市规划的社会地位［J］.城市规划，2005，29（8）：9-18.
8. 许广安.关于城市建设现状存在一些问题的思考［J］.有色冶金设计与研究，2007，28（05）.
9. 栾峰.基于制度变迁的控制性详细规划技术性探讨［J］.规划师，2008，24（6）：5-8.
10. 何子张.控制性详细规划与土地出让条件的“硬捆绑”与“软捆绑”——兼评厦门土地“招拍挂”规划咨询［J］.规划师，2009，25（11）：76-81.
11. 张志强，黄代伟.构筑层次分明、上下协调的空间规划体系——德国经验对我国规划体制改革的启示［J］.现代城市研究，2007（6）：11-18.

12. 蔡云楠.新时期城市四种主要规划协调统筹的思考与探索［J］.规划师，2009，25（1）：22-25.

13. 蔡云楠.新时期城市四种主要规划协调统筹的思考与探索［J］.规划师，2009，25（1）：22-25.

第三节 城市经营与城市开发

一、城市开发建设管理体制

（一）城市开发建设概述

1949年新中国成立以后，我国进入到社会主义建设阶段的初期，国民经济百废待兴、百业待举。为满足居民基本的生活条件、构建有利于生产的城市布局——主要是急需的工业布局的要求，各大城市采取“先宜业、后宜居”的方式进行规划建设，以确保贯彻“先生产、后生活”的建设方针，将各类工业生产企业安排在城市地区，大型企业和重化工业厂区安排在城市外围的近郊地区，组织各类工业企业所有工人和职员及其家属进驻，形成了与工厂相配套的职工生活区。随着军政机关和后续管理人员进城，在军队、高等院校和政府机关的周边地带建设家属住宅区，又形成了所谓大院式住宅区。相对集中地建设了各种不同规模的职工新村、工人新村等住宅小区，小区内按照当时的指标配套建设有居委会、中小学校、商店、邮局等基本的生活服务配套设施。

从20世纪50年代开始一直到70年代的中期，城市建设目标集中在为生产服务、为工业服务等方面，一切为满足发展生产和战备等国家需要，实行准共产主义的计划经济制度。对服务于城市居民的生活资料、环境、消费、公共设施等场地以及建筑物的建设和供给等全部由国家承担，即由国家或者单位包办的“统建统筹”模式。按照自20世纪50年代起逐步建立的中国福利制度，城镇居民的住房主要由国家及职工所在的企事业单位配给。国家承担的城市公共设施建设的资金来

源主要为城市税收。因此，在20世纪80年代改革开放之前，城市枯竭的税源造成财政能力不足，无法保证城市中心区以及郊区的基础设施投入和建设。

改革开放后，我国的城市人口规模迅速增长，社会住房问题和矛盾日益尖锐化。同时，受市场经济影响，城市的功能结构也发生变化，服务性行业比例不断上升，生产性行业比例下降。经济体制改革、城市土地使用制度改革和住房分配制度的改革给中国城市带来了深刻的影响，其中直接的结果之一就是导致土地市场的产生和城市开发的兴起。这就是演变至今，形成了今天蓬勃发展的以房地产开发、城市基础设施和公共设施开发为主体的城市开发建设行业，成为国民经济结构和城市经济功能中不可或缺的重要组成部分。

（二）三种模式

在城市经营的基本理念和原则指导下，我国的城市开发建设从开发建设主体、合作关系和融资方式等方面来看，可分为以下三种典型的模式：政府主导型、政企合作型和经济独立体型。

政府主导型是城市经营理念和理论指导下的主要模式，多见于工业园区或大规模片区开发中，由政府主导实施，实行统一领导、统一规划、统一管理和统一政策。园区成立类似于开发建设指挥部的机构，负责区域内重大决策和重大问题的协调，负责制定总体战略部署，组织征地拆迁、规划设计、基础设施和配套设施建设、招商引资等工作。政府对开发项目和开发企业实行间接的行政化管理，主要通过行政手段和市场手段相结合的方式推动园区建设开发。

政企合作型是上述政府主导型的衍生模式，原则上按照政府主导、政府搭台、市场参与的方式进行，市场具有更高的参与度，但处于配合和从属地位。双方的合作基础是以合同或文件形式明确权利责任，通过约定重大事项和问题的协调研究机制，企业按照双方约定的

目标和条件进行土地开发，同时承担区域内市政、社会公用设施的建设。

经济独立体型主要是指经济开发区一类的机构和运作模式。地方政府通过高度授权的方式成立开发区管委会主导开发区的开发建设工作，采用一套人马、一个主体、多块牌子的“多合一”管理方式和机构负责区域内的规划、建设和招商引资，实行企业化或类企业化运作，从而规避大政府运作的弊端，达到减少扯皮、提高效率、快速发展优势产业的目的。从多数地方的经验看，开发区管委会兼具的开发建设职能和行政管理职能，规划、财政、税收和土地收益具有一定的自主权，具有半政府、半市场的双重职能。

二、城市基础设施的建设和管理

我国的城市基础设施建设规模随着城市经济的高速发展而不断扩大，近年来主要设施的总量水平大幅提升。同时，城市供水、供气、供热能力，以及道路面积、交通与环卫设施的数量均有较大幅度的增长。城市基础设施的固定资产投资增速加快，1996~2002年，年均投资规模达到亿元，年平均增幅达到22.8%[注]。

改革开放以前，由于实行计划经济体制，城市基础设施建设由政府包揽，国家一直是城市基础设施建设投资的唯一主体。资金来源包括中央和地方财政拨款、公用事业附加税和城市维护建设税（即“两项税金”）[注]，以及部分处于规范与不规范之间的地方性规费，这些都曾是城市基础设施建设投资的重要来源。1990年实行土地有偿使用和出让制度后，以土地出让收入、城市基础设施建设配套费等政策性收费作为主要来源的地方城市政府自筹资金成为城市基础设施投资的主要来源，政府财政性投资比重不断上升，到2000年，中央和地方政府性投资在城市基础设施总投资中的比例为52.7%，仍占据主导地位

注。同时，由于我国实行了政府投资体制改革，各地政府纷纷成立自己的城建或城投公司，由政府授权对城市建设和维护资金进行筹措、使用和管理，从而使城市基础设施由政府直接投资转向间接投资注。另外，20世纪90年代后，基础设施建设资金以建立举债机制为重点，信贷资金、外资和其他社会资金也成为主要来源，到2000年占城市基础设施总投资中的比例为47.3%，城市基础设施的投资来源呈现多元化的趋势。

在经营管理方面，在国家经济体制改革的大背景下，城市公用事业、企业单位的“政企分离”、“政事分离”的工作逐步展开。近年来，城市基础设施行业的经营管理体制进一步改革。2001年起的政策逐步放宽投资领域，鼓励和引导民间投资以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式参与经营性的城市基础设施和公益事业项目建设注。2002年国务院出台的《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》和建设部出台的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，放宽了包括城市公用事业在内的市场准入，全面启动了城市基础设施行业的市场化改革进程。

三、城市土地开发

（一）城市土地开发

20世纪90年代以来，快速的城镇化发展带来巨大的土地需求，城市住房供应、城市公共服务设施、市政基础设施配套等方面都需要在土地利用规划的空间保障。同时，城市建设对资金的巨大需求与地方政府有限的财政能力之间的矛盾逐渐显现，单靠城市政府的传统财政收入难以保障城市基础设施、公共设施等建设支出的完全供给。在这种背景下，原有的城市土地划拨使用难以满足时代的要求，迫切需要一种“通过基础设施建设促进土地升值，土地增值收益支持城市基础

设施建设”的滚动发展的城市经营理念。在这种背景下，土地一级开发应运而生。

土地储备制度的建立，为土地一级开发奠定了制度基础。1996年，为了解决“国有企业脱困、土地资产流失”等问题，上海成立了我国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心，这标志着我国土地储备制度的诞生。随后，广州、杭州、武汉等地也纷纷成立土地储备机构。经过十多年的实践，土地储备已成为我国城市土地管理的一项基本制度。虽然各地土地储备的模式有所不同，但总体上都可分为收购、储备、供应三个环节，其中储备环节包括两个阶段——开发和储备。这里的“开发”实际上是指土地一级开发。

从全国范围来看，土地一级开发的模式也在不断成熟。1996~1999年是我国土地一级开发的萌芽期。在这一时期，“土地一级开发”的概念尚不明确，相关法律也尚未出台。按照当时的供地程序，开发商以协议出让或先划拨后补办协议出让手续的方式取得现状土地，自行进行征地、拆迁和大市政建设后，再开发建设房屋。这一时期的土地一级开发和房地产开发均由获得土地使用权的开发商来完成。从1999年开始，由于经营性用地“招拍挂”制度的实施，协议出让土地逐渐减少，开发商拿地的门槛越来越高，难度越来越大，一些开发商迫于市场竞争压力，开始转向专门从事土地一级开发，这些公司的主要任务就是在完成具体地块的土地一级开发（包括征地、拆迁和基础设施建设等）之后，将土地交还给政府，再由政府统一以协议或者公开的方式出让土地。由于土地储备开发工作逐渐升温，有条件的城市大都建立了土地储备制度，成立了土地储备机构，并由土地储备机构专门承担土地一级开发工作。

为规范土地一级开发行为，合理开发利用土地资源，一些城市陆续出台了一些文件，对土地一级开发的组织实施、合同监管、项目验收、资金管理等方面进行了规定。如北京市2002年出台的《北京市土

地一级开发管理暂行办法》，规定土地储备机构和政府以招标方式选择土地一级开发公司，并委托其实施土地一级开发，在将土地开发为熟地之后以公开方式向社会供应。目前，全国范围内的土地一级开发工作正逐渐走向正轨，其中土地开发方式的改革成为各地工作重点，目标就是要建立体现政府土地所有权以及符合市场经济运行机制的“效率优先、兼顾公平”的土地一级开发新模式。

（二）经济技术开发区和产业园区开发

我国的经济开发区始于20世纪70年代末在东南沿海建立的四个经济特区。在早期经济特区的基础上，逐渐发展了经济技术开发区、保税区、高新技术经济开发区等不同类型的开发区，形成了多层次、全方位的特殊经济试验区体系。我国各级各类经济技术开发区取得了长足的发展。2005年，54个国家级经济技术开发区在不到全国总面积万分之一的土地上，创造了占全国4.49%的GDP和7.85%的工业增加值。然而我国各经济开发区的开发建设状况却参差不齐，多数开发区存在着资金严重短缺，金融创新不足，产业导向不力，产业集聚不强，城市化严重滞后，孤岛效应明显，管理能力发展滞后等问题[注]。

我国的经济开发区在相当长的一段时间里实行计划经济体制，所有投资包括基础设施建设由政府包揽，投资主体单一，投资决策权和项目审批权高度集中到中央或省级政府，投资资金来源于财政预算拨款，投资运行靠行政系统和行政手段。自我国实行经济体制、分税制等改革起，各地政府纷纷成立自己的城建或城投公司，由政府授权对城市建设和维护资金进行筹措、使用和管理，从而使城市基础设施由政府直接投资转向间接投资。20世纪90年代后期实行的“建设项目法人责任制”和“项目资本金制”进一步推动了投资决策和投资约束机制等的创新。各开发区政府设立了各种类型的开发公司或投资公司，积极进行投融资体制创新。

开发区的开发建设活动包括产业定位、城市规划、基础设施建设、区域品牌推广等一系列的活动。从投资管理上看，开发区建设投资主体为政府或国有企业。项目投资由政府决策，项目建设由政府直接管理或控制，或在政府控制下进行，即几乎完全由政府投资、政府垄断经营的“政企合一”的行政性垄断体制。而开发区的经营目标也表现为执行政府的投资意图，发挥政府的投资导向作用，不是为了获得直接经济效益。在市场经济条件下，政府由对项目直接审批转为投资导向，即“通过各级开发区投资公司行为影响社会资本的走向，以少量的政府投入聚集民间资本，拉动社会投资，让社会资本服务于政府的投资意图和主体经济目标[注]”。

产业园区可以定义为“一大片土地细分后进行开发，供一些企业同时使用，以利于企业的地理邻近和共享基础设施”。[注]企业进入产业园区不仅可以共享基础设施和各类服务，还可能因配套企业或合作企业的地理邻近而降低物流成本甚至交易成本。近年来，在大力发展产业经济的背景下，我国产业园区得到了较快发展，并成为我国重要的经济空间形式。从深圳蛇口的开发建设开始，我国各种名目的“筑巢引凤”式的产业园区发展已经持续了数十年，至今势头未减。产业园区的建设与发展如火如荼。

产业园区作为一种政策特区在我国外向型加工工业的发展中扮演了重要的角色，然而各类园区的发展背景已经显著改变，产业园区的发展面临着瓶颈。在改革开放初期建设的开发区已经成了环境脏、乱、差的废弃旧工业区，亟待改造；由于国际市场环境变化、生产要素成本提高等原因，企业发展面临新的困难，产业园区出现空心化的危险。尽管产业园区在中国经济和社会发展中起着重要的作用，但由于政府过度依赖土地经营和优惠措施，而对产业发展缺乏有效的调控，以及“条块分割”等原因，致使园区普遍存在布局分散、产业特色不突出、集约利用程度低、配套设施和管理服务相对滞后等问题，严重影响了园区的可持续发展。尤其值得关注的是，20世纪90年代以

来，中国的产业园区发展规划急速扩大，很多地方政府不断规划新的园区，投巨资建设新园区的现象遍地开花，但产业集聚效应不足，土地利用效率普遍低下。为了招商引资，许多地方一再降低土地价格、水电等资源费用和其他税收标准，导致土地开发效率低下和资源的极大浪费；一些企业为追寻最优惠政策而在相邻园区间迁移，一旦政策优惠过期，企业便迅速转移至一个政策温床，导致财政税收的极大损失和资源浪费[注]。

四、现状与存在的问题

（一）城市开发建设中存在的问题

改革开放以来，随着中国经济的持续高速增长，中国的城市开发建设也得到迅猛的发展，城市化水平每年约提升1.5个百分点，城市数量从1978年的190个提升到2009年的655个，中国的城市化进程无论从规模还是速度，都是人类历史上前所未有的[注]。然而，在近40年的大规模城市开发建设取得成就的同时，仍存在着很多问题。其中，城市土地开发中的问题严重性已影响到中国的社会经济整体发展。仅2002年一年城市建设用地就增加2460平方公里，征用土地2880平方公里，其中占用耕地1863平方公里，滥用土地成为目前国家宏观调控的主要内容，截至2004年8月，全国撤销各类开发区4813个，面积达2.49万平方公里[注]。同时贪大求洋、形象工程、政绩工程也受到严厉批评，交通拥堵、热岛效应、环境污染等城市病日益严重，社会发展的不平衡、失业、分配不公、弱势群体等社会问题都引起了广泛的关注。

1.政绩导向的城市建设

我国政府政绩考核制度设计上存在不合理之处，只看任期内的政绩，而不考虑一些短期行为带来的长期负面影响。一些城市为尽快改

变形象，早出政绩，热衷于搞献礼工程、突击工程，建设速度不断加快，盲目蛮干[注]。工程建设忽视科学规划、专业技术要求、经济性原则，道路建设在地下管线尚未铺设到位就匆忙铺设路面。官员在城市建设中热衷于追求“旧貌换新颜”的效应，这就造成了一些城市历史文化遗迹和大自然的风景名胜消失殆尽；乱批土地，搞开发区、高新技术园等[注]。在政绩意识支配下，即使有再详细明确的城市规划，在政府官员的政绩意识左右下，也会不断被修改、被突破，面目全非。由于对政绩的追求，城市政府会自觉不自觉地受到开发商的影响，这将不可避免地导致牺牲公共利益以换取眼前经济发展的短期行为，影响城市的可持续发展。

2.经营决策的封闭性

改革开放的初期，全能政府造成政府职能的混淆，使城市开发建设的决策基本上处于一个封闭的操作系统中。城市开发建设的活动从计划、修订、审批到通过，基本都由行政部门来操作，决策活动也仅限于由领导、专家和相关部门组成的一个小圈子内，公众的参与很少，遑论公众对政府活动的监督。决策过程充斥着政见和利益冲突，暗箱操作的现象时有发生，权力寻租屡见不鲜[注]，极大地影响了城市建设活动的正确性、透明性和公正性。

3.文化遗产和生态环境的威胁

进入20世纪以来，长期不当的城市建设行为导致城市生态环境和人类居住环境等问题日益凸显。由于城市的无序扩大、城市周边地区的过度开发、不合理的规划等而导致的大城市生态环境质量下降，这些现象已严重威胁到了城市生态系统和聚居环境质量。虽然国家制定了一系列的法律法规，并要求对大型和重要建设项目进行环境影响评估。但在实际实行过程中，往往流于形式，或在利益博弈过程中，被迫妥协，让步于短期经济利益。建设过程中缺乏监督，随意破坏植

被、填没水系、大挖大填的现象普遍存在，造成水土流失，自然生态系统被破坏等问题(注)。

同时，城市开发建设的快速扩张阶段，对文化遗产和生态环境破坏的现象较为严重。长期以来，我国的城市建设对城市的历史文化街区、文化古迹缺乏保护意识，随意拆除破坏甚至借保护名义而实际进行破坏拆除的现象较为严重。

（二）城市基础设施建设和管理存在的问题

随着城市化进程的加速推进，对公共资源的需求加速增长，政府财政资源已经没有足够能力满足城市建设的资金需求，地方政府面临较大的偿债压力，传统的融资渠道面临着很多问题与不足。首先是地方财政不能保证对城市建设的强劲投入，近几年大规模的城市基础设施建设，也使得地方政府债台高筑，债务问题严峻。其次，在城建投融资领域，很多地方政府没有完全摆脱计划经济时期单纯依靠政府搞城建的思想，城市建设投资主体单一。最后，城市基础设施建设领域中还存在着重建设轻经营、重投入轻产出的现象，市场化运作程度较低。这些都造成了城市开发建设领域资金需求和供给之间的矛盾。在城市基础设施和公共事业领域，迫切需要加强经营意识，开展市场化运作，拓宽社会融资和社会运营的渠道。

（三）城市土地开发中存在的问题

1.城市用地供给失控

我国的土地制度改革坚持“所有权和使用权分离”原则，土地进入市场，并成为城市政府获取巨大利益的主要渠道。政府在建设资金严重短缺和土地带来巨大利益的驱动下，找到了短期获利的快捷途径，城市政府对土地财政形成了严重的依赖。在城市化和城市开发建设的宏观背景下，掀起了一轮“圈地卖地”的热潮。2000年以来各级

开发区纷纷设立，各地政府圈占了大批土地。同时，近年来我国的土地供应超过实际需求，造成严重的土地浪费问题。城市用地增长速度快于城市人口的增长速度，人均用地面积增长迅速，多达289个城市的城市用地超过国家标准。

另一个现象是，一些处于初级发展阶段的城市或新开发区，为了在短时间内追求规模与经济的快速增长，尽可能以低成本吸引项目进入，往往采取压低土地价格甚至以“零地价”来吸引投资，是一种典型的依赖于出售土地资源的发展模式，以低水平增长造成土地资源的巨大浪费和国有土地收益的极大流失。另外，在目前的土地批租中，由于城市政府都是一次性收取未来几十年的土地使用费，过度的、超前的“圈地卖地”行为会造成城市建设用地资源锐减，事实上是在透支城市未来的发展资源。

2.城市土地利用粗放

20世纪中期，香港建成区范围内每平方公里土地的GDP已达9.8亿美元，而上海、北京、天津分别只有0.38、0.25、0.21亿美元，而中小城市的地均GDP又远远低于大城市。我国经济技术开发区遍地开花，除少数国家级的开发区土地使用效率尚可外，其他开发区的土地使用效率普遍很低。许多地方打着开发区、大学城、生态园区的旗号，占用宝贵的土地资源，实际上是搞房地产开发。

3.土地引发的社会问题

同时，土地开发和土地财政的直接后果导致了农民的现有利益和长远利益的损失。农民作为集体土地产权的所有者，无权决定土地的使用，很容易在强制征地下被开发者占用。在目前体制下政府批租土地的收益，几乎由政府和用地企业分享，被征地农民拿到手的补偿费用与土地价格相差悬殊，土地增值部分不能返还到农民手中。而失去

土地的农民也难以进行下一步的生产性投资。农民因拆迁、征地补偿而引发的集体上访、冲突甚至流血事件，是目前我国城市开发建设中比较突出的问题和矛盾。

五、案例：广州大学城

（一）城市发展背景

广州大学城位于广州东部的小谷围岛，隶属于广州市番禺区新造镇，距广州市中心约17公里，距市桥约13公里。岛四周珠水环绕，西邻洛溪岛、北邻生物岛、东邻长洲岛，与会展中心所在的琶洲岛隔江相望，具有天然的独立性。广州大学城的开发，是我国以政府为主导的城市经营模式的经典体现。为了提升广东省和广州市的高等教育水平，促进经济和城市发展，2001年年底广东省和广州市政府授权成立了广州大学城领导小组，展开大学城规划建设的系列工作。建设广州大学城的目标之一是引导广州中心城区的“南拓”，在延续现有城市空间结构的前提下，在城市的东面和南面拓展发展空间。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

（1）整体产业功能定位：广州大学城的功能定位为中央智力区（Central Intelligence District），是以大学为核心主体，以有机联系网络为基础，包括居住、休闲、生产等多种职能，是学、研、产、住一体化的综合性城市区域。

（2）产业发展导入策略：广州市政府以发展教育产业为基础，在高校扩招的背景下，利用教育产业的优势，推进学、研、产一体化。依靠学校比较成熟的研究成果和人才，大大降低了相关产业初期运营

开发的成本和风险。同时在校内外建立起开放的合作机制，形成融合高新技术产业、文化产业、房地产业与商贸服务业的产业发展链条。

（3）产城融合的发展理念：政府通过改善用地的交通条件及其他基础设施条件，大力宣传“南拓”及大学城的建设，拉动项目及周边土地价值的攀升。根据大学城的规划，政府将少量土地以房地产开发的方式作为大学城的产业及服务配套，达到了三个目的：一是通过相应公共服务职能的聚集，创造相对集中的大学城商业服务中心，保障其运营效益；二是通过部分居住及商业的房地产开发及大学城周边土地的增值来回收部分政府的投入；三是解决岛上农民搬迁的居住和就业问题。在具体手段上，政府允许入驻广州大学城的高校将一定比例的居住用地采用市场手段进行开发，所得收入除偿还政府这部分土地的土地款外，其余收益作为建设教学科研设施及学生宿舍等的投入，而教工居住用地则只需向政府交纳土地成本费用。此外，在城市轻轨启动建设后，政府充分引入了TOD的规划建设理念，利用轻轨站点附近商业用地开发所获得的收益投入到大学城共享公共核心的建设，包括体育馆、会议中心、影剧院、图书中心等大型公建项目。

（4）重点产业基地概况：广州大学城数字家庭和数字电视产学研孵化基地成立于2007年7月，由番禺区人民政府联合中山大学、广东省数字家庭公共服务技术支持中心组建并合作运营。已进驻广东省数字家庭公共服务技术支持中心、国家音视频标准（AVS）公共服务技术支持中心、深圳清华大学研究院、数唯科技（DRA工程研发中心）、广东省数字家庭产学研联盟五大技术支持中心，以及TCL、创维、韩国SK电信等30多家知名企业和技术机构。现有500多名高科技研发人员在此地工作。值得一提的是，位于大学城中山大学东校区的广州超级计算中心将建设成为融高性能计算、海量数据处理、信息管理服务于一体的世界一流的超算中心，为广州、广东乃至华南地区的经济社会发展提供强大引擎。广州超级计算中心建成后，将被广泛应用于高新产业和现代服务业，数字城市建设以及科研领域，还可应用于城市抗震减

灾、基因组学研究与应用、药物设计、生物分子动力学模拟、数字媒体和动漫渲染、舆情监控、应急智能决策等方面；也有望增强天气预报预测的准确性。广州超级计算中心目标是在2015年年底前实现计算能力达到10亿亿次以上，成为世界领先的超级计算中心。

2.交通策划与规划分析

广州大学城项目的交通策划贯彻了“交通引导发展”的原则，即根据产业发展及各功能区的需求优先建设轨道、主干道等城市重点交通设施，以交通网络的建设来引导各个项目的布局规划与建设时序。

在道路系统规划中，充分考虑了大学教育园区的用地特色及交通组织需求，结合项目所在小谷围岛的地形地貌特征与景观特色，采取了以环状道路为主次干路、中心放射型道路作为内部组团联系通道的路网架构，并与广州市的道路网系统有机地融合。岛上的主干路属于广州市道路网的次干路；岛上的次干路和支路属于广州市道路网中的支路。片区的内部交通联系主要通过中环、外环、内环三条环路进行组织，外环路和中环路为主干路；内环路为次干路。

在项目的轨道交通规划中，通过地铁4号线和地铁7号线的规划建设，形成了十字形的轨道交通格局，将大学城与城市其他区域联系起来。

3.生态策划与规划分析

大学城的规划设计贯彻了“生态优先”的原则。规划以控制开发强度来避免大规模的地形改造，在规划中提供连续的绿色空间，鼓励自然生态廊道的发展，减少城市开发对生态环境资源的负面影响。将湿地、城市公园、街道景观、森林、花园等绿化系统组成部分相结合，营造出一个综合的绿色网络，利用各种景观环境特质营造城市整体景观形象。

大学城的规划布局采取了以中央景观大道作为轴线、放射型绿地作为组团间生态隔离带的形式，形成了轴线分明、绿化廊道开阔、公共绿地与地块有机渗透的生态格局。内部主要道路两侧均布置了较宽的绿化带，保证道路景观的优美，凸显了大学教育园区的特色。

此外，规划充分利用了滨水的生态环境特色，建设了环状的滨水景观公园，并通过景观性道路、步行廊道和城市慢行绿道，将几处较大的滨河绿地联系起来，为片区内的学生、居住及就业人群提供了充足的休闲游憩空间。为保护小谷围岛的历史资源与传统文脉，规划保留了贝岗、穗石、南亭、碑亭四个村落，营造特色村居，保留文脉传承。

（三）投融资策划与运营分析

广州大学城的院校及公共基础设施建设资金来源主要依靠政府大规模投资辅以各大学向银行的贷款，经过十来年的建设，广州大学城目前总投资规模已经超过300亿元，已进驻高等院校10所。总人口规模包括学生15万人、常驻教职员工约1.5万人、四个保留自然村人口6000人。目前除高校外，已经有约36家研发企业进驻大学城数字家庭和数字电视产学研孵化基地。在城市公共配套设施方面，已建成省级中小学、三级甲等医院和四大商业中心。

对于这项重大工程建设，无论是规模和难度之大，还是速度质量控制水平之高，在广州都是空前的，被誉为大型工程建设的“奇迹”。大学城第一期工程，投资150多亿元，从2003年1月开始启动，仅用了19个月，就建成了面积达230万平方米的141栋现代化建筑、66公里的城市市政道路、120公里校区道路、8.6平方千米的绿化工程、规划设计理念先进、各类设施功能完备、各个校区特色鲜明的大学园区。10所大学首批扩招的3.8万名大学生，于2004年9月初如期开学。第二期工程于2005年年底全部建成。

此外，为了保证投资效益，广州市政府充分发挥市场的作用，通过土地运作、特别是住宅用地的出让收益，回笼项目投资，保证运营平衡，开创了以土地运营促进城市开发建设的道路。2008年政府首次公开推出大学城住宅用地，标志着大学城住宅板块的启动。2008年年底，大学城推出两块地，成交楼面地价分别为3000元/平方米和3073元/平方米。2009年，大学城推地进入巅峰状态，成为土地市场中热议的话题，随着土地价值的不断提升，地王频繁出现：2009年7月，越秀地产分别以7149元/平方米和7296元/平方米的楼面地价拿下两块地；两个月后，大学城再次推地，越秀地产以7671元/平方米的楼面地价再次拿地；2009年12月的土地拍卖中，越秀地产最终将新纪录保持在9503元/平方米，成为大学城的新地王。住宅用地的价值提升与迅速挂牌出让，使大学城的开发建设能够迅速回笼资金，实现了投融资效益的基本平衡。

项目内及周边区域住宅用地的价值提升与挂牌出让，使广州大学城开创了以土地运营促进城市开发建设的道路，使土地运营与产业运营形成了互补，最终实现了产城融合的发展目标，成为了我国大学城建设、运营的标杆项目。

（四）启示

广州大学城作为以文化教育为主题的特大型城市经营项目，对提升广州市在珠三角地区乃至华南地区的中心城市地位，增强广东的高等教育在全国的竞争力，以及促进广州新城的区域活力起到了极大的带动作用。总结其经验有以下几个方面：

1.政府主导的市场化运作

在大学城建设初期，政府以较大投入建设市政基础设施和道路交通设施，然后通过土地的市场运作，逐步收回成本；在成长期，高校

则利用部分土地的差价收益来进行校园建设，这部分收益相当于政府的无偿赠予，高校最后只需向政府偿还居住用地的土地成本；在开发成熟期，政府通过对土地的运作，取得大致的收支平衡，并通过周边土地的升值收益达到赢利的结果，同时高校也得到土地方面和产业发展政策方面的效益和支持，最终达到双赢的目的。

2.规划导向的区域价值提升

《广州城市总体规划（2001—2010）》强调广州南部地区具有广阔的发展空间，未来将布置新兴产业、会展中心、生物岛、广州大学城、广州新城、南沙新区等，使之成为完善城市功能结构，强化区域中心城市地位的重要发展区域。大学城的建设也符合了广州市城市发展设想“中调”的内涵；同时积极配合了“南拓”的战略方针。

3.政策扶持与市场机制结合

广州大学城作为政府主导的城市经营项目，在产业策划定位、规划编制、土地运营上虽具有相当的先进性，但也离不开广州市政府的政策扶持与大规模基础设施建设资金投入。此外，政府对于土地市场的重视和运营策略优化，也是大学城在住宅用地市场取得成功、保障资金平衡的关键。

但我们同时要看到，这类由政府主导的大规模城市综合开发项目存在较大的政策风险。广州亚运城的建设就对大学城造成了一定影响和市场冲击。亚运城由政府投资约170亿元建设，亚运城在10年内可提供80万平方米的住宅，对番禺、海珠、南沙的住宅市场造成了严重的冲击。此外，亚运城的建设也分流了广州市城市建设资金，对大学城的后期建设进展造成了一定的影响。

---

1. 伊利尔.沙里宁.城市：它的发展、衰败与未来［M］.北京：中国建筑工业出版社，1986.

2. JACOBS J.The Death and Life of Great American Cities［M］.New York:Random House，1961.

3. 伊利尔.沙里宁.城市：它的发展、衰败与未来［M］.北京：中国建筑工业出版社，1986.

4. SCOTT A J.Global City-Regions:Trends,Theory Policy［M］.Oxford:Oxford University Press.2001.

5. 伊利尔.沙里宁.城市：它的发展、衰败与未来［M］.北京：中国建筑工业出版社，1986.

6. SCOTT A J.Global City-Regions:Trends,Theory Policy［M］.Oxford;Oxford University Press.2001.

7. 同上。

8. 孙施文.美国的城市规划体系［J］.城市规划，1999（07）：44-53.

9. 孙施文.美国的城市规划体系［J］.城市规划，1999（07）：44-53.

10. 王秉军.鄂尔多斯市康巴什新区建设的启示［J］.实践（思想理论版），2007（7）：22-23.

11. 李储.浅析鄂尔多斯市康巴什新区“空城”现象［J］.东方企业文化，2013（12）：262.

12. 王秉军.鄂尔多斯市康巴什新区建设的启示［J］.实践（思想理论版），2007（7）：22-23.

13. 吴志强.《百年西方城市规划理论史纲》导论［J］.城市规划汇刊，2000（2）：9.

14. 闫龙飞.准公共品非政府性供给研究［D］.西南财经大学，2006.

15. 王秉军.鄂尔多斯市康巴什新区建设的启示［J］.实践（思想理论版），2007（7）：22-23.

第四节 城市经营与土地财政

一、城市经营与土地经营

在市场经济发展实践的基础上，我国的“城市经营”理念是在传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、政府职能相应调整的大环境下，基于现代企业经营的理念发展而来的。20世纪80年代末，我国有经济学专家和学者便提出了“城市基础设施的经营与管理”、“城市土地有偿使用”等城市建设管理方面的新观点，成为我国“城市经营”理念的雏形。

1994年施行的分税制改革使地方政府与中央政府产生了明确的财务权力边界，中央权力的下放为地方政府施行城市经营提供了可能，同时也产生了相对独立的动力和空间[注]。随着市场化程度的逐步提高，市场投资主体对目标区域城市环境和服务设施的挑选加剧了城市间的竞争。在这样的环境中，如何高效地利用资源，吸引投资和就业成为各地政府的重要议题。但是，由于城市建设的资金几乎完全依赖地方政府的财政收入，而财政收入的很大一部分又来自土地出让收入，这样一来，资金的短缺一方面严重制约了城市公共产品的有效供给，另一方面不断刺激着地方政府的土地出让动机，循环往复而形成具有中国特色的“土地财政”现象。

在城市间竞争加剧与资金短缺的双重压力之下，许多地方政府根据城市建设的需要自上而下发动，通过建立基础设施投资回报的补偿机制，吸引社会资本投入到新城开发的领域，例如“上海模式”。上海市政府于1992年组建了全国第一家城市建设投资公司，其作为融资

主体吸引社会资本（如地产商）的进入。这一实践推进了投融资改革，成功地将社会资金引入城市建设领域，将庞大的基础设施建设费用“表外化”[注]，这样得以减轻地方政府财政和负债的压力。同时政府通过建立专门的土地收储机构，对全市的土地施行统一收购和规划，垄断了城市土地一级市场，开发商作为合作方必须在政府既定的规划框架内进行新城的开发和基础设施建设。国内其他一些大城市在城市建设中也在不断摸索，提出并实施了“以路带房”、“基础设施建设带动旧城改造”、“市政设施专营权有期限转让”、“发行城市债券”等做法。诸如此类的城市经营实践中都有一个共同特征，即除资本要素部分来自市场之外，市场并没有实质意义上的主导甚至参与，或者说，城市经营模式未能发挥市场上专业管理以及市场的资源配置效率等优势。

二、传统城镇化融资模式

改革开放初期，中国城镇化融资主要来源于政府财政资金支持，以地方财政和中央财政转移支付为主。随着经济改革和发展的深入推进，融资来源开始多元化，1994年分税制改革和2008年金融危机的爆发，强化了这一趋势，使得土地出让金、地方投融资平台、地方债逐渐成为城镇化融资的主要平台和来源。与此同时，外资和民间资本也开始进入城市基础设施建设和基础产业投资运营，在一定程度上缓解了财政资金不足的难题。近10年来，我国城镇化融资模式主要有以下五种形式：地方政府为主体的地方税收和中央转移支付，地方政府的土地财政，地方政府控制经营的投融资平台，中央代发地方债，公私合营的民间资本。其中，地方政府为主体的地方税收和中央转移支付，地方政府的土地财政，地方政府控制经营的投融资平台是我国城镇化领域传统的主力融资模式。在我国城镇化发展过程中，这些传统

融资模式都在一定阶段起到了积极的作用，推动了城镇化发展，但各自都存在一定的问题，面临着挑战。

（一）地方税收和中央财政转移支付

税收是城镇化融资的基本形式，分为地方财政和中央财政转移支付两部分。城镇化融资项目的主体是基础设施、公用事业和公共服务类项目，这些项目都有很强的外部性、低收益性，仅靠市场的力量是难以完成融资任务的。地方财政收入虽然快速增长，但在城镇化融资中所占比例下降，融资依赖中央转移支付。当前税制改革正在推进当中，房产税、营业税改革难以在短时间内解决地方城镇化融资困境。我国房产税的规模比较小，以重庆和上海两地对居民个人自用住房征收房产税的试点工作来看，房产税还难以对城镇化融资起到充分的支撑作用。

（二）土地财政

我国的土地制度改革在坚持“所有权和使用权分离”的原则下建立了土地使用权交易市场，大部分地方政府依靠出让土地使用权的收入来维持地方财政支出。客观而言，在我国城镇化进程中，土地财政发挥了重要而又积极的作用，是改革开放三十多年以及当前我国城镇化建设资金的重要来源，也是地方政府预算外收入的主要来源。但土地财政在积极发挥建设融资作用的同时，也带来了大量突出问题：

第一，土地财政模式带来了地方政府“圈地卖地”热，地方政府通过推高地价获得建设资金进行城镇化建设，但推高地价的同时也推高了房价，反而导致居民买不起城镇的房子，本末倒置，同时土地资源有限，土地财政模式不可持续。

第二，城市拆迁与农村征地过程中频繁出现暴力冲突或官员腐败现象。

第三，中央政府调控房地产行业，严控地根银根，造成地方政府土地收入大幅缩减；同时，保障房建设又需要地方政府配套大量资金，导致地方城镇化资金严重不足。

从我国土地市场份额和房地产市场份额的对比可以发现，在国家4万亿元经济刺激之后的2009~2014年，全国土地收入约占商品房销售总额的一半左右（见图3-3），可以说近年来地价、房价的上涨与地方政府“土地财政”有直接而紧密的关系。

（三）地方投融资平台

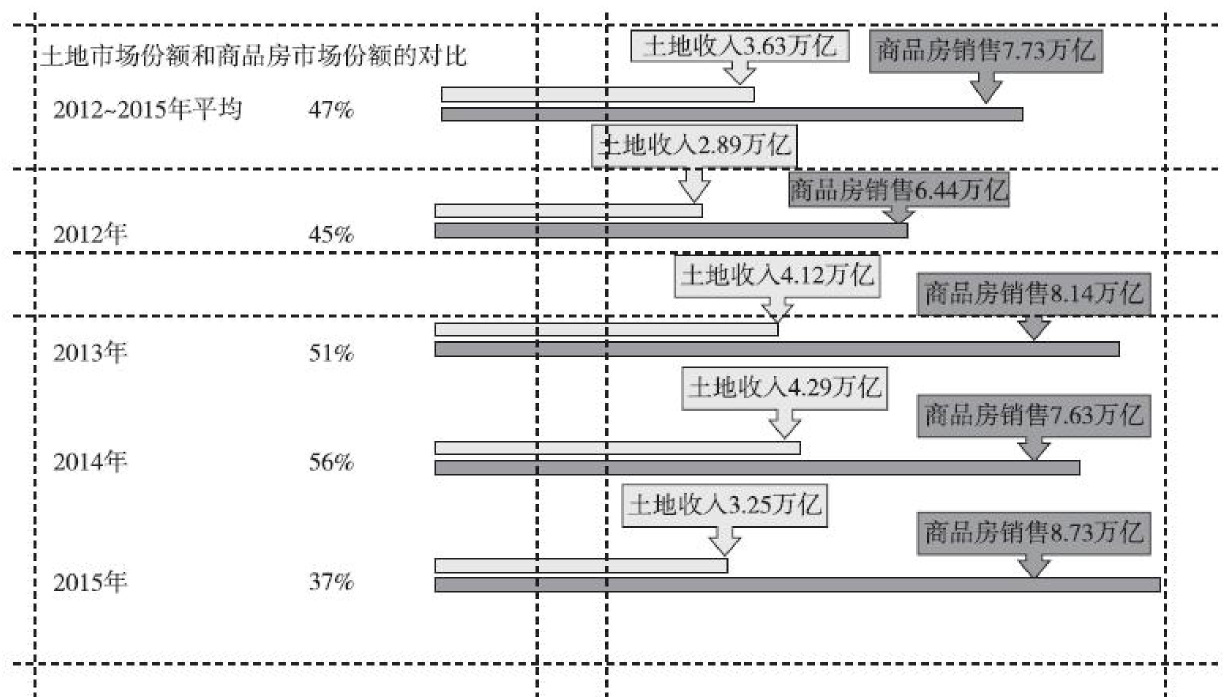


图3-3 土地市场份额和商品房市场份额的对比

财政税收和土地财政都难以满足城镇化建设的巨大资金需求，地方政府为解决城镇化融资难题，通过建立城市商业银行、城建公司、城投公司等手段，形成地方投融资平台，调动和筹集资金。地方政府融资平台具有以政府为主体的特征，作为有地方政府背景的市场主体，在政府支持下通过市场化运作，筹集了大量城建资金。地方投融

资平台虽然是城镇化融资的重要方式，但是具有潜在的债务风险。地方投融资平台的融资行为存在一些明显的问题，主要包括：一是负债率高、资本金不足，风险高；二是融资状况不透明、责任主体模糊，往往由地方政府兜底，进行担保和偿还。一旦破产，地方政府乃至中央政府将成为最终买单人；三是在具体的项目选择和决策上，地方政府替代企业成为主要的决策者，项目经济效益往往不高。

在以上三大融资模式以外，经过多年市场化进程的推进，中国的城镇化投融资已由早期的政府计划控制、财政预算支付，逐步转型为财政资金引导、市场资金介入的市场化融资模式，并且政府的投资唯一主体地位形势有所改观，由社会各方资金共同参与城镇化基础设施建设的投资主体多元化格局正在形成，其中中央代发地方债和民间资本公私合营是近年来出现的两种主要融资模式。

（四）地方债

为应对国际金融危机的冲击，2009年国务院曾同意财政部代地方政府发行2000亿元地方政府债券，列入省级预算，可直接使用，也可以作为融资平台资本金。2010年继续代地方财政发行2000亿元，但明确了每个省、市的具体额度，这在一定程度上明确了各地方政府的偿还责任和偿还机制。地方政府债券是地方政府未来解决城镇化建设资金短缺的重要途径之一。但地方政府债务也存在一定问题，在4万亿刺激计划、房地产市场的繁荣以及各种新的渠道等因素的合力推动下，地方投融资大规模增长，导致地方政府信用膨胀、政府债务增长速度过快，地方政府性债务风险受到普遍担忧。部分地方政府由于偿债能力不足，只能通过借新债偿还旧债，还有部分地区出现了逾期债务，因此试点地方债短期内难以推广。2011年10月20日，财政部发布了《2011年地方政府自行发债试点办法》，批准上海市、浙江省、广东省、深圳市开展地方政府自行发债试点，2011年试点省（市）政府债券由财政部代办还本付息。试点范围有限，短期内不宜推广。先行试

点的四个省市的地方政府治理相对来说是发展走在全国前列的，无论是政府透明度还是效率方面都领先于其他省市。绝大多数地方政府尚未具备较完善的发债条件，因此地方政府自主发债推广到全国还存在一定的障碍。

（五）民间资本利用与公私合营

公私合营的融资模式就是政府通过与民营企业建立伙伴关系来建设和经营项目或提供服务，其形式主要包括：LBO（租赁—建设—经营）、BBO（购买—建设—经营）、BTO（建设—转让—经营）、BOT（建设—经营—转让）、BOO（建设—拥有—经营）以及TOT（转让—经营—转让）等。公私合营模式可以引导和使用社会资金，弥补政府建设资金的缺口，是基于地方政府掌控大量公共资源与市场力量有效结合的一种有效方式，然而，公私合营模式在我国仍处于初级阶段。目前，由于基础设施和公用事业的公益性和自然垄断性，民间资本进入公共领域仍存在较高的门槛。同时，由于公共部门投资的挤出效应，公共部门融资占用了大量资金，间接导致中小企业融资困难和民间借贷利率上升。

三、新型城镇化背景下的融资创新

和传统城镇化相比，新型城镇化的投融资需求和结构均发生深刻变化。除了城镇基础设施等硬件建设之外，政府还需要提供较高质量的公共服务和完全的公共产品、类公共产品以及其他社会保障，资金需求将大幅增加。新型城镇化发展引发的资金需求规模变化以及融资结构的变化，迫切需要进行融资方式的创新。

第一，发展地方债和市政债，实现政府债务融资透明规范。党的十八届三中全会指出，“建立透明规范的城市建设投融资机制，允许

地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道。”有学者认为，应该对投融资平台的准市政债进行适度放松。

第二，拓宽投资主体，实现从政府主导向多元化社会资本投入转变。党的十八届三中全会以及中央城镇化工作会议均明确指出，“放宽市场准入，制定非公有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。”在公共基础设施领域，欧美国家形成了多种公私合作形式的融资模式，并已被成熟应用。比较成熟的、适合中国国情的有BOT、TOT、政企合作的PPP模式，这些融资模式能够有效引导民营资本、外资和各种贷款进入城镇化建设项目。

第三，投资资产证券化，有效盘活银行等金融机构的存量资产。

此外，城市发展基金是开发性金融推动城市发展建设的金融工具，虽然在中国只是刚刚起步，但随着该模式不断发展完善，也可能会逐步成为城市基础设施建设的融资渠道之一。城镇化融资基金化是一个重要的方向。建立吸引民间资本进入的城镇化基金，可以破解基础设施建设周期长、收益低等难题，同时可以让更多的社会民众分享中国城镇化的红利。

四、案例：广州金沙洲居住新城

（一）城市及项目发展背景

广州市是广东省省会，是中国对外贸易的重要港口城市。广州市市域面积7400平方公里，拥有接近1300万常住人口，2013年GDP达15420亿元，人均GDP超过12万元。金沙洲居住新城位于广州市白云区，广州市中心区的西北部，广佛高速公路及环城高速公路从区域内穿过，是广州市西部的重要城市出口。

金沙洲居住新城于1992年起进行规划设计，1993年被定位为广州市新的大型发展区之一，进入实质性开发阶段。2002年金沙洲大桥通车后，金沙洲地区已经成为广州市最具潜力的房地产开发热点和重要的大型居住用地储备区域之一。在《广州城市总体规划（2001—2010）》中，金沙洲地区被列入广州市今后重点发展的新居住区之一。图3-4为金沙洲开发进程。

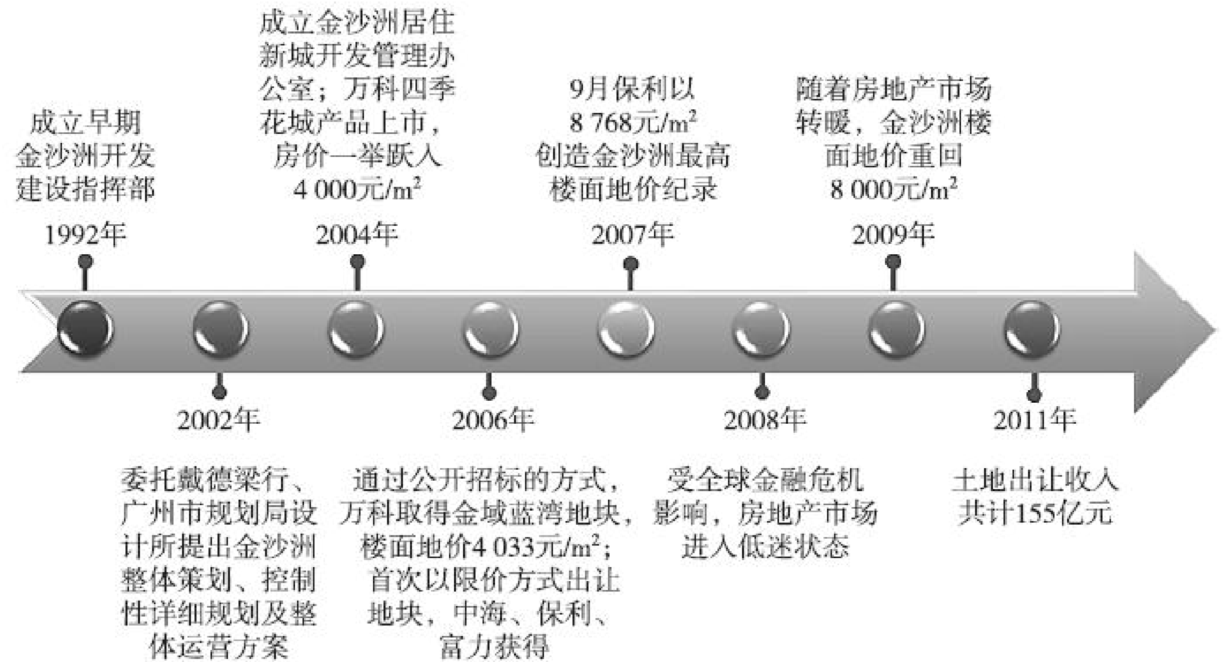


图3-4 金沙洲开发进程

（二）项目策划与规划分析

金沙洲居住新城东临白沙河，与罗冲围隔江相望。北部、西部及南部分别与南海的里水、洲村、黄歧等接壤，地处广佛生活圈中心地带。金沙洲拥有4公里的江岸线，绿化及水域用地面积达75.26万平方米，自然山林绿地109.1万平方米，自然资源丰富。根据控规，金沙洲居住新城总规划用地面积826公顷，规划人口达到16万人。金沙洲居住新城项目规划图见附图7。

1.产业策划与规划分析

金沙洲项目定位为：广佛都市圈中心的居住新城。在区域内规划了现代化商贸金融中心、文化娱乐和行政办公中心，作为居住新城的核心区；设置了具有较强亲水性和南方滨水区特征的高速公路两侧绿化带和沿江绿化带，作为居民游憩、休闲活动的公共绿地和开敞空间；同时确定了不同功能板块的五个居住区和一个现代化工业仓储区的功能分区布局。

金沙洲规划空间格局为“一心、二带、三片六区”：

“一心”：即城市中心区，为现代商贸金融、行政办公和文化娱乐中心，位于金沙洲大桥桥头两侧，依水而立，集购物、娱乐、休闲、金融服务于一体。

“二带”：即沿江绿化带，规划沿江南北向规划100米宽的绿化带；同时在贯穿该区域的环城和广佛高速公路两侧各设50~80米宽的绿化带。

“三片六区”：规划划分三大片区、五个居住区和一个现代化工业仓储区。一类居住用地主要集中在西北部，依山就势布置；二类居住用地布置于东南部地势平坦地段，以多层、高层建筑为主。

2.交通策划与规划分析

规划总体路网骨架大致为“三环+三横+放射”的结构。另外，在被山体或水域分隔的各自片区内，路网结合实际，各成系统，采用棋盘式和自由放射式的结构。

规划的道路网系统一方面重视对外的衔接，确保对外交通方便快捷；另一方面保证内部道路系统的完整、分级清晰、结构合理，以此形成系统性强，内、外交通顺畅的路网体系。

根据道路使用性质、交通特征、自然条件等，规划将交通性道路、景观性道路、生活性道路和过境道路进行了区分，体现了不同的交通组织特征与断面形式。

规划中，金沙洲居住新城的道路规划增加了武广客运专线、地铁6号线，并调整了相应的交通设施，规划地铁6号线在金沙洲主要顺A1路从金沙洲大桥至西北山林地，设置了3个站和1个地铁停车场。结合地铁出入口的设置，安排停车场及公交枢纽站，便于居民的出行及交通转换。结合地铁站设置公交枢纽站共3处，设置公交首末站4处，公交保养停车场1处。依据公共交通线路设公交停靠站点，采用港湾式公交站。共设社会停车场和加油站各5个。

金沙洲的规划充分借鉴了以公共交通为导向带动城市综合发展的TOD(注)理念，其城市形态和空间布局形成了以轨道交通站点为中心，实现较高强度开发、布置综合城市服务功能，增强城市辐射能力的特征。

3.生态策划与规划分析

针对该区环境质量较差，绿化及配套设施较少，规划明确该区绿地面积235.77万平方米，绿地率为31.4%，人均公共绿地15.62平方米。规则中将主要结合武广客运专线的走向，调整B区的居住区公园的位置，尽量多保留现状河涌，在河涌两边各规划宽15米的绿化带，增加本区生态特色。

（三）投融资策划与运营分析

金沙洲居住新城采用的是以政府为主导的财政融资模式，前期由政府对整个区域统一进行规划，统筹协调建设基础设施和公共设施，然后通过土地出让引入房地产开发商，按规划进行开发，是典型的政府主导的城市综合开发经营项目。

金沙洲居住新城的重大市政基础设施建设项目主要包括：金沙洲大桥，耗资1.6亿元，是连接金沙洲与广州市中心区的主要通道，于2002年12月竣工；金沙洲新社区，是全国首个成片建设，由政府提供完善配套，为中低收入人群解决住房问题的全国最大规模的社区，总投资15亿元，2011年基本建设完成；武广客运专线金沙洲隧道工程是当时铁道部十大难点隧道之一，总投资约40亿元。

2004年，广州市政府成立金沙洲居住新城开发管理办公室，自2006年起，分批次进行土地招拍挂，引进了中海、万科、保利、恒大、富力等国内品牌开发商，至2010年年底共成交17宗地，成交金额超155亿元（见表3-1）。

表3-1 金沙洲土地出让情况列表

序号	地块名称	规划用途	建设用地面积（m²）	成交时间	成交金额（万元）	成交楼面价（元）	溢价率（%）	受让单位
1	白云区金沙洲B3702A06地块	住宅	94 519	2010－11－1	221 000	8 350	98.79	深业南方地产（集团）有限公司
2	白云区金沙洲B3702A02地块白云区金沙洲B3708B04地块白云区金沙洲B3723E02地块白云区金沙洲B3726E01地块白云区金沙洲B3730E01地块	商业/办公	112 712	2009－8－18	115 349	3 034	0	广州市城市复建有限公司
3	白云区金沙洲B3702A09地块	住宅	54 854	2009－7－16	85 000	5 534	67.13	保利房地产（集团）股份有限公司
4	白云区金沙洲B3709B04地块	住宅	17 207	2009－7－16	14 000	4 520	46.09	广州市万科信诚房地产有限公司

序号	地块名称	规划用途	建设用地面积（m^2）	成交时间	成交金额（万元）	成交楼面价（元）	溢价率（%）	受让单位
5	白云区金沙洲B3711B03地块	住宅	10 3436	2008－1－8	73 500	4 584	31.27	广州宏城发展有限公司（越秀投资）
6	白云区金沙洲B3702A05地块	住宅	27 035	2007－12－5	32 100	4 240	9.05	保利房地产（集团）股份有限公司
7	白云区金沙洲B3709B08地块	住宅	45 881	2007－12－5	25 800	3 627	4.84	广州宏城发展有限公司
8	白云区金沙洲B3708B07地块	住宅	18 055	2007－12－5	10 804	3 324	0	保利房地产（集团）股份有限公司
9	白云区金沙洲B3709B07地块	住宅	43 958	2007－12－5	26 500	3 889	13.83	广州宏城发展有限公司
10	B3702A06被收回	住宅	94 519	2007－9－10	210 000	7 935	135.43	深圳市鸿荣源房地产开发有限公司
11	白云区金沙洲B3701A02地块	住宅	86 347	2007－9－10	212 000	8 768	158.22	保利房地产（集团）股份有限公司
12	白云区金沙洲B3701A04地块	住宅	91 579	2007－9－10	208 000	8 111	157.43	保利房地产（集团）股份有限公司
13	白云区金沙洲B3736F01	住宅	80 759	2006－11－17	41 300	2 556	11.02	保利房地产（集团）股份有限公司

序号	地块名称	规划用途	建设用地面积（㎡）	成交时间	成交金额（万元）	成交楼面价（元）	溢价率（%）	受让单位
14	白云区金沙洲B3735F01	住宅	78 225	2006－11－17	36 800	2 352	2.22	广州中海地产有限公司
15	白云区金沙洲B3734F（01、02、04）	住宅	109 305	2006－11－17	50 500	2 310	0.4	广州富力地产股份有限公司、深圳市鼎力创业投资有限公司
16	白云区金沙洲B3737F01、B3737F03	综合（含住宅）	49 028	2006－11－17	20 300	2 760	0.5	广州中海地产有限公司
17	白云区金沙洲	住宅	144 657	2006－8－31	175 000	4 032	－	深圳市万科房地产有限公司和中粮地产（集团）股份有限公司

如表3-1所示，项目经过多年的发展建设，在土地市场和房地产市场发展方面取得了较大的成功，截至2010年土地出让收入累计达到了155亿元，各大知名开发商均有进驻，房地产市场较为繁荣。

（四）启示

金沙洲居住新城项目是以政府为主导的大规模新城开发建设项目，具有相对成功的市场效应，主要有以下三方面的经验启示：

（1）应对市场需求，进行规划调整。金沙洲项目于1992年开始启动，在建设开发陷入停滞后，广州市政府及时委托戴德梁行[注]，根据市场发展特征调整项目定位及控规，保证项目及时转变思路，以适应市场的需要。

（2）采取以TOD为导向的建设开发思路。项目重视交通基础设施建设，通过广州地铁6号线的站点建设，引入国际先进的TOD布局理念，形成了城市综合服务设施充分结合公共交通核心，有效辐射周边的规划布局特色，从而带动周边土地增值，确保居民生活方便快捷。

（3）制定整体运营方案，实现有序推地。广州市政府在成立金沙洲居住新城开发管理办公室后，根据戴德梁行所编制的整体策划及项目控规，制定了详细的开发运营方案，对推地时序、地块空间分布、土地价格等因素作了深入的研究，以此来指导项目的整体开发运营，确保了土地开发效益。

---

1. 王勇，李广斌，钱新强.国内城市经营研究综述［J］.城市问题，2004（1）：8-13.
2. Barlow J,Roehrich J,Wright S.Europe sees mixed results from public-private partnerships for building and managing health care facilities and services［J］.*Health Affairs,*2013，32（1）：146-154.
3. TOD，是指以公共交通为导向的开发（Transit-Oriented Development）的模式，即在规划一个居民社区或者商业区时，使公共交通的使用最大化的一种规划设计方式。
4. 戴德梁行，是全球最大规模的房地产服务运营商之一，服务范围主要包含策略发展顾问，投资及顾问服务、估价及顾问服务、设施及物业管理，项目及建筑顾问等。

第五节 城市经营与房地产业发展

中国的房地产业完全是在城镇化的高速发展宏观背景下，在城市土地财政的特殊体制驱动下，以巨大的城镇化人口刚性需求为基础而迅速催生的市场，历经二十多年的时间，逐渐演变细分出以下不同类型的市场。

一、房地产市场细分

（一）住宅地产

住宅地产是指以居住功能为主的土地、土地上的永久性建筑物和由它们衍生的各种物权，属于房地产的一个分支。住宅地产产品主要为商品住宅，即房地产开发企业（单位）建设并出售、出租给使用者，仅供居住用的房屋，包括别墅、公寓、职工家属宿舍和集体宿舍（包括职工单身宿舍和学生宿舍）等。

从规模指标来看，住宅一直是我国房地产市场的主力。2014年，全国房地产开发投资95036亿元，其中，住宅的开发投资为64352亿元，约占2/3；住宅新开工面积约占房屋新开发面积的70%，住宅竣工面积约占房屋竣工面积的75%，住宅的销售面积约占商品房销售面积的87%。因此，住宅地产市场是所有细分房地产市场中最大的一部分。

我国的住宅地产是伴随着住宅商品化和市场化逐渐发展起来的，这一过程大致可以分为4个阶段：

1.萌芽阶段：1978年9月至1987年12月

在新中国成立以后的很长一段时期内，中国城镇住房制度主要是实行公房与单位建房实物分配制度。而随着我国城市化进程的步伐加快，其固有的弊端也日益显现出来。1978年，改革开放的总设计师邓小平首先提出了房改的问题，1980年4月2日，邓小平更明确地提出了“出售公房、调整租金、提倡个人建房买房”的设想，提出要走住宅商品化的道路。同年6月，中央、国务院联合批转了《全国基本建设工作会议汇报提纲》，宣告住宅商品化的政策将得到正式实施。住宅商品化思路正式提出后，首先是在全国范围内进行个别试点。1981年1月，中国最早的房地产企业——中房公司创办，这意味着，中国的住宅商品化道路已经开始了。

2.启动阶段：1988年1月至1998年6月

1988年1月，国务院召开第一次全国住房工作制度改革工作会议，同年2月，经国务院批准，国务院房改领导小组印发了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》，此阶段主要是加快住房解困的改革工作，基本构思是提高房租，增加工资，鼓励职工买房，实现住房商品化。1992年，邓小平南方讲话后，中央首次提出建立社会主义市场经济体制，有效地解决了计划与市场的关系问题，由此带动了整个房地产开发的热潮。在此阶段，国家也开始将人们过去租住的公房变成商品卖给其租住者，使非商品房变成了商品房。

3.变革阶段：1998年7月至2007年12月

我国于20世纪八九十年代推进的住房商品化改革虽然取得了巨大的成功，但是住宅中商品房所占比例仍然只有30%左右。房屋的供给大部分是单位自建的非商品房，职工租住着单位房。住宅的建设也是分散的，无所谓综合配套建设。为更深入地推动住房改革，1998年6月29

日，国务院决定，党政机关停止已实行40多年的实物分配福利房的做法，推行住房分配货币化制度。同年7月，下发了《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，改革的指导思想是稳步推进住房商品化、货币化与社会化，加快住房建设与改革，通过刺激住房消费，使住宅房地产业成为新的经济增长点。改革的目标是停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。住房从实物分配到分配的货币化，全国住房制度改革取得了突破性的进展，是新旧住房制度的分水岭。自新的住房制度实施以后，住房商品化的工作开始大规模的推进，给整个社会的多个层面带来了巨大的影响。

4.稳定发展阶段：2008年至今

2007年8月7日，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》要求各级政府把解决城市低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作，扩大经济适用房、廉租房与两限房（限价格、限面积）所占比例是今后住房制度改革的重要内容。在这一阶段，国家对住房采取双向运行的宏观调控政策，即“保障的归保障，市场的归市场”，低收入者由政府提供廉租房和经济适用房，中高收入者由市场提供商品房，以防止商品住宅价格出现大起大落，既避免上涨过快又避免下跌过多，追求平稳发展。

随着我国住宅地产市场逐渐升温，为解决投资增长过热、房价过高的问题，中央及地方政府从2009年年底采取了一系列宏观调控政策，调控政策涵盖了土地、信贷、税收以及“限购令”等一系列经济及行政手段，从抑制需求、增加供给、加强监管等方面对房地产市场进行全方位调控，这对住宅地产造成了很大的冲击，这使得住宅地产开发企业面临着国家调控和市场竞争的双重压力，逐渐向着规模化、专业化、分工化不断深入发展。一些对市场较为敏感的企业开始早已

从供给侧进行了战略调整，从住宅地产转向商业地产、旅游地产、工业地产、物流地产、养老地产等更为多元化的方向。

（二）商业地产

商业地产是指用于各种零售、批发、餐饮、娱乐、健身、休闲等经营用途的房地产形式。我国房地产界、媒体以及学科长期以来对商业地产的认识一直存在误区和偏差，普遍将商业地产等同于特定商业用途的地产类型，这在非专业的社会认识层面不足为怪，但在专业的地产运作层面则可能造成致命的错误。

我国具有现代意义的商业地产，是伴随城镇化的发展和居住新城的配套需求而逐步发展起来的。总体而言，商业地产的发展历程可以划分为五个阶段：

1.萌芽阶段：1980~1995年，港澳地产商在五星级酒店和高档写字楼方面的建设投资。代表性商业物业为广州的白天鹅宾馆。

2.兴起阶段：1995~1998年，住房制度改革和旧城商业区改造带来了我国房地产业的发展契机，商业地产逐步兴起，这时商业地产还未形成一个独立的体系，往往是依附于住宅地产。

3.发展阶段：1998~2002年，房地产开发商以高姿态进入商业地产市场，商业地产从此转变为一个相对独立的房地产细分市场，形成了相对完整的策划、建设、招商运营的理念。酒店、商务办公、城市综合体等商业地产概念也开始逐步建立起来。

4.相对过剩阶段：2002~2005年，商业地产出现局部过剩的情况，这主要是由于商业经营理念的落后，导致同类产品过多，造成部分城市办公楼和商铺空置率居高不下，大量商业地产开发企业出现销售危机的情况。也就在此阶段，万达集团开始专注商业地产开发，商业地

产开发技术趋于成熟，购物中心、商业综合体等先进的商业业态理念开始建立并逐渐成熟，商业地产市场在变革中又孕育出新的增长机会。

5.理性发展与快速扩张并行阶段：2006年至今，国内开发企业对商业地产的本质认识逐步深入，市场逐渐走向有序和成熟。商业地产开发理念呈现出多元化态势，文化地产、旅游地产、时尚生活中心、城市综合体等商业地产开发形式接连出现，并在各自领域取得市场实绩。同时，由于宏观调控、政府政策对住宅地产的持续打压，新一批传统住宅地产开发商逐步向商业地产领域渗透，市场呈快速扩张态势，但依然潜伏着商业开发面积过剩、销售经营压力大、部分企业招商困难的危机。

商业地产是一个集地产、商业与投资三重特性于一体的综合性行业，它既区别于单纯的投资行业和商业，又有别于传统意义上的房地产行业。在我国特定的城市化环境下，商业地产形成了以下基本的开发运营模式：

出售是商业地产最原始最简单的模式。但由于商业地产具有“总价高、投资回收期长”等特点，有能力全额购买商业地产的投资者较少，理性的投资者追求单位资金投资回报，商业地产开发商大部分采取租售并举的方式运作项目，在租售比例上考虑近期收益和远期收益相结合。一方面，需要通过销售物业快速回笼资金，形成滚动开发的模式，保证现金流健康运转；另一方面，要做到主体商业业态的自持运营，以确保项目的品质，保障项目的整体品牌价值，从而促进销售物业的营销推广。

我国城市商业地产的健康发展亟须借鉴国外成熟经验，在金融和资本运作层面进行政策配套和引导，尤其在REITs的规则和监管政策方面，亟须完善。

（三）旅游地产

旅游地产是伴随着我国旅游产业的迅速发展，国民财富发展至一定水平之后更高层次的生活需求，是旅游产业与城镇化发展的结合体。旅游地产，既有别于传统的住宅地产，也不同于以休闲度假和健康养生为主题的特殊业态地产，它是旅游产业和房地产业的嫁接产品，需要有健康、可运营的旅游产业链做支撑。其主要分类如下：

1.旅游商务地产。通常指在旅游区内或旅游服务区域周边为旅游产业配套服务的商业类的地产开发与运营管理，如商店、餐馆、娱乐、办公等。

2.旅游度假地产。通常指为游客或度假者提供的、直接用于休闲度假居住为目的地产开发与物业运营管理，如旅游宾馆、度假村、产权酒店以及分时度假酒店等。

3.旅游住宅地产。通常指借助于旅游资源或产业链而形成的、针对特定客户群体而开发的长期居住类物业开发与运营，兼有销售型物业与持有型物业的特征。

总体而言，旅游地产是旅游产业与房地产业的结合，但并不是说每个旅游目的地都可以发展旅游地产开发，需要充分考虑项目所在地的人口以及消费人群，同时需要有发达的交通设施做支撑。另外，旅游地产通常需要投入大规模的资金，收益周期相比住宅和商业地产更长，存在较高的投资风险。

（四）工业地产

工业地产是工业化产业与房地产的结合物，其概念起源于19世纪末工业化国家，最早的工业物业出现在20世纪初的英国和美国。1945年后，很多工业化国家从政策上引导工业地产发展，使工业地产得以

快速发展并走向成熟。在部分发达工业化国家，工业地产成为一个城市乃至国家的经济支柱，例如日本的工业地产对日本GDP贡献在40%以上。

工业地产通常指土地用途明确为工业性质的土地上的所有设施、建筑物和附属物等物业的投资开发与运营管理。根据用地范围和规模大小的差异可以分为工业厂房和工业园区。其中工业厂房包括标准厂房和定制厂房；工业园区包括综合工业园、科技园区、物流园区、专业园区和企业总部基地等。

在以政府主导的早期城镇化过程中，我国工业地产多数以政府为主导投资、规划和开发建设各类工业开发区、产业园区等，示范带动区域经济全面发展。地方政府通过制定相关工业用地出让、产业政策、税收优惠等政策形成其特有的优势，通过招商引资、土地出让等方式引进符合条件的工业发展项目落户其工业园区。

随着房地产市场的逐步发展，以政府主导为特征的城市经营在市场经济相对发达的沿海城市和地区逐步向以市场主导为特征的城市运营过渡，形成了专业从事工业地产运营的企业，以市场化的方式获取土地并进行投资、开发、运营管理、租赁或销售等活动。

随着国家对住宅地产和商业地产宏观调控的加大，工业地产的另类投资特点逐渐受到青睐，并成为近年来房地产投资不断升温的热点。由于一线城市土地价格与劳动力成本上升很快，一些跨国企业正在试图将生产基地移至二、三线城市或地区。同时基于东部沿海地区产业结构调整的影响，低值、高能耗产业开始向中西部转移，制造业迅速向内地转移，这些地区迎来工业地产发展重大机遇。长江三角区域、珠江三角区域等沿海经济发达区域则采取“腾笼换鸟”政策，积极引导产业升级、转型，正在形成新的总部经济模式和新产业园区，在国家宏观产业政策的战略导向下，逐步发展成为创新型的产业地产和产业园区。

（五）物流地产

物流地产作为早期工业地产的一个门类，是物流产业与房地产业的结合物，通常指专门从事现代化物流设施的投资、开发和运营的特种地产类型。现代物流地产的范畴包括物流园区、物流仓库、配送中心、分拨中心等物流业务的不动产载体。在我国，物流地产以物流园区为主要类型，以实现物流设施集约化和物流运作共同化，或者出于城市物流设施空间布局合理化为目的而集中建设的物流设施群，或者作为物流从业者和产业集群在地域上的物理集结地。同传统的物流地产相比，它更强调管理的现代化、规模化和协同效应。物流地产的开发运营有以下几种基本模式：

1.地产商主导，开发后租赁给物流商并代其管理

房地产开发商是开发投资的主体，开发商选地建成相关物流设施后，再转租给物流企业。日常物流业务由物流公司操作，房地产开发商只是负责投资开发和物业管理。这种模式的优点是更有效地帮助物流企业客户管理资金、降低成本，提高企业的核心竞争力。缺点是对于小规模的物流企业而言，租金成本可能过高。

目前这种模式以普洛斯[注]、AMB[注]为代表，其经营模式是：在全球范围内投资建设优质高效的物流仓储设施，出租给客户并为其提供物业管理服务，但决不参与客户的日常物流业务经营。

2.物流运营商自主经营管理

物流企业是相关物流设施投资建设的主体，建成后也是自己经营，自己管理。优点是可以节省一部分租金，而且物业的折旧费用可以享受到税收减免的好处。缺点就是管理水平可能比较低、非专业

化，同时需要占用大量的资金，运营成本比较高，而且由于建设上的非专业性，建设成本可能较高。

目前国内大多数物流企业都是采用这种模式。比较典型的是上海百联集团、大商集团等。百联集团以商业地产、物流作为集团的支撑业务，在管控模式方面，实行“集团总部-事业部-经营公司”三级架构，并依据该模式设立八大事业部和四大中心，而八大事业部则包括了房产置业、物流等。这样可能加强了管理的有效性，但同时也可能带来管理成本的提高。

3.物流地产商直接合作经营

物流运营商、地产投资开发商通过成立项目公司或协议、合同等其他契约方式共同出资、合作经营，各自发挥自己相关领域的优势，对于项目建成后的收益按照协议分享同时共担风险。

优点是可以发挥地产商在拿地、设施建设等方面的优势，同时发挥物流商在物流效率设计、物流运营方面的优势，实现物流商和地产商的共赢。但是缺点在于双方前期面临信用风险，同时后期在利益分配问题、风险分担上可能出现矛盾。

4.第三方牵头物流地产商运营模式

通过第三方将物流商和地产商各自的资源进行整合，同时对物流商和地产商的资格、实力进行审查，确保强强联合。物业建成后由第三方中介组织负责对管理企业进行招标，而企业收益也由第三方代为审查并根据协议分配。

该模式的优点是充分利用了独立第三方的审查，从而避免了物流商和地产商的信用风险，同时避免了后期产生的矛盾。但是这种模式

对于第三方的要求很高，而且要求中介市场有较高的行业自律，同时需要社会信用档案的支持。

物流地产项目在中国市场上迅速发展，成为部分房地产开发商的转型方向，关键还是强劲的市场需求。随着互联网购物时代的来临，中国物流行业面临空前的发展机遇，从而带来大量的物流不动产需求，尤其是现代化、专业化、高效率的仓储服务管理需求，而从现状看，需求缺口还是很大的。随着我国零售与快速消费品企业的发展，对第三方配送系统的要求越来越严格，这些都大大提升了物流地产的地位和价值。

（六）养老地产

养老地产是针对特定老年客户群体的集住宅地产、商业地产、医疗地产和服务运营等多种业态特征于一身的有机结合体，是养老健康产业与房地产业的结合产物，需要根据老年客户群体的需要，从居住、餐饮、护理、医疗、康复等方面进行深度人文关怀。养老地产主要包括：

1.养老院。专门的养老院或养护院，不属于房地产开发项目，由专业的养老机构负责运营。大部分经营模式为公办民营，采取出租或会员制形式。

2.老年公寓。按照适于老年人居住的要求来设计和建造，由社会投资按照市场化运作的商品住宅，供老年人集中居住，采用居家养老和社区养老服务相结合模式的住宅，普遍为只租不售型物业。

3.养老社区。以老年人为主的住宅小区，通过医疗、看护等配套设施，为老年人提供从健康阶段到护理阶段全过程的养老服务，普遍为以养老地产为名义开发的住宅，是销售型物业。

目前，我国仅有部分发达城市的资金实力非常雄厚的开发商开发了老年住宅。现有老年住宅具有“营利性事业、市场化经营”的特点，基本属于营利性开发范围。老年住宅受众群体有限，现有老年公寓仅为中高经济实力的老年客户提供个性居住条件和人性化服务。加之我国社会保障体系不完善、社会资金在老龄事业上的投资不足，老年住宅未形成产业化、社会化、规范化。在养老地产开发中并无真正针对老年生活、消费习惯、心理特点等方面的综合业态研究，服务人员普遍素质不高，老年社区管理、配套服务设施标准化研究亟待完善。另外，国内养老地产开发面临着城市核心区域土地资源昂贵、相关法律制度不够完善、养老地产与社会保障资金未能挂钩等一系列问题。

中国已经进入老龄化社会，养老地产市场的需求将越来越大。在知名房地产企业中，万科、远洋、保利、首创等开发商均在酝酿投入养老地产项目；保险行业，除了泰康之外，中国人寿、新华保险等多家企业也纷纷投入养老地产项目。从2013年开始，养老设施用地将纳入北京市年度国有建设用地供应计划，这就意味着，多年来成为养老地产发展桎梏的“土地”瓶颈将被打开，养老地产即将面临更为广阔的发展空间。

二、房地产市场的转型与挑战

中国房地产企业的“被转型”可以说是从2008年年底开始的，但是经过4万亿刺激计划的强行拉动之后，中国房地产业在2009年以一轮超乎想象的上涨行情引发了诸多社会舆论的高声质疑；随着严厉的限购政策的出台，央行基准利率的多次上调加之各大商行对房贷的收紧，2011年的中国房市出现暂时的低迷之后紧接着又引来第二年房价的上涨，如此之短的行业周期显然与市场规律和国际经验不符，而在此期间，越来越多的传统房地产企业正在阵痛中寻找转型出路。

不同规模、不同背景和不同发展愿景的传统地产开发商在转型这杆大标尺下开始逐渐分化，转型方向大致可以分为以下两类：

（一）专注于新兴的细分市场

与过去驾轻就熟的住宅楼盘开发与销售相比，新兴的细分市场是一条看似熟悉、却又陌生的道路。所以，从一开始，大多数企业的转型选择依然没有摆脱由居住、办公、商业、工业等各类业态组成的产业链条，只是在原有业态的基础上各有侧重。但是其中也不乏特点鲜明，大刀阔斧的先行者。

华夏幸福基业股份有限公司是细分市场中的佼佼者。这家创立于1998年的公司，创造了园区开发运营与城镇开发建设相互促进的“产业新城模式”，也成就了其近年来的飞速发展。华夏幸福基业在北京周边郊区县市打造的固安产业新城，被业界视为未来中国城镇发展的样本之一。固安在华夏幸福基业的投资带动下，从2003年财政收入不足亿元，位居全市后两名；发展到2011年财政收入突破10亿元；到2013年，突破25亿元，连续6年财政收入增幅居全市之首。

自以京东、阿里巴巴等为代表的电子商务企业的迅速发展在很大程度上带动了物流地产转型模式的出现。所谓“物流地产”，指的是由企业选地建成相关物流设施后，再转租给制造商、零售商、物流公司等客户，并组织资产管理队伍进行物业管理，提供物业相关服务。阿里巴巴创始人马云发起的菜鸟网络，先后在天津、上海、广州、武汉布局物流地产，共涉及9个核心城市，二十几个中转城市，2000多个城市网点，总投资规模超过3000亿元。然而电商、房企物流公司大规模且超出实际需要的圈地方法，大多是因工业用地的价格较为便宜而去囤积，再以物流的名义去实行，而这样吞噬掉的巨额资金，将对企业的现金流和财务安全提出严峻的考验。根据《2013—2017年中国物流地产行业发展模式与投资前景分析报告》数据，2011年，北京、广

州、济南等城市的仓储价格同比增长了20%~30%，而上海的不少大型仓储的租金更是上涨了近50%。专家预计，预计在未来3~5年，中国将成为全世界最大的物流合同市场，其最大推动力来自电商的发展。

一向专注于商业地产开发的万达集团近年来对文化旅游产业加大了投资力度，希望借助“用文化提升固化建筑价值”的逻辑在2020年进入世界文化企业前十强的愿景。另一重量级房企恒大集团在足球、音乐等方面都有较为深入的涉足，近期又高调宣布，将在哈尔滨斥资160亿元打造内地规模最大的旅游综合体。万科在杭州良渚文化村项目同样将着力点放在了文化挖掘上，提出“打造中国著名多元化休闲旅游的文化城邦”的发展目标。值得肯定的是，地产在文化产业的引导和推动下，可以更好地丰富项目的内涵，创新推广模式，使项目升值，而城市文化的发展也需要空间载体。伴随文化产业的推动，地产与文化艺术相互交融的发展趋向将更加明显。

（二）地产与金融结合

伴随着国内金融市场的逐渐开放，利率逐步走向市场化，关于房地产金融的畅想与尝试也开始浮出水面。从房地产企业自身的角度来说，主流的转型路径是从“香港模式”到“美国模式”的转变，即从重资产转向轻资产。

中国和美国有许多相似的地方，地域同样辽阔、房地产市场同样高度分散，都面临着城市和农村经济发展差距的问题，地价差距也很大。美国模式代表了西方发达国家房地产开发的主流模式。美国商业房地产发展模式的特点是房地产金融产业链、开发产业链、中介产业链和流通产业链非常完整并相互协调发展，其核心是金融运作而非开发营建。以房地产信托投资基金为主的金融产业链非常发达，开发商是吸引资金、把控中介和流通的组织者。美国的房地产资金只有15%左右是银行资金，剩下的70%是社会大众的资金，其中35%是退休基金，

35%是不动产基金。从2013年开始，地产与金融机构的结合明显加速：恒大收购华夏银行，成为华夏银行第五大股东；万科认购徽商银行股本，成为其第一大股东。据不完全统计，截至2014年1月，至少有14家房企参股银行。一方面，在新型城镇化背景下，房地产业迎来了更大的机遇与挑战，房企希望通过互联网金融等手段创新融资模式；另一方面，银行、保险面临金融脱媒、利率市场化和同质化竞争加剧等诸多挑战，过度依赖存贷利差的盈利模式不可持续，而与业绩好的房企合作，可以为银行、险企带来丰厚的中间收入和利润回报。对银行的过分依赖，忽视对基金尤其是海外基金的利用，已经为不少业内人士所关注。走在前面的企业如万科、万通，开始寻求基金的开发之路。早些时候，万科集团董事会主席王石就曾表示："房地产说到底是金融问题，将来的房地产市场，没有几千亿的融资平台，你只是一个打工的。"可以看出，地产商纷纷入股银行，意图之一就是打造属于自己的融资平台。此外，业内人士也纷纷表示，从发展趋势来看，房企频频收购银行，将引领房地产行业融资模式创新与相关金融产品创新。

然而，从目前看来，美国模式所需要的政策、行业配套、人才等方面的基础仍是空白。另外，中美两国的历史、房地产业的变迁及其土地政策都是不一样的。美国模式能够做到"轻资产"，更多是依赖金融市场的支持。中国的金融体系不如美国完善，金融工具缺乏多样性。与此同时，观察最近两年来的利率市场化进程可以发现利率正在逐步形成双轨制，更加市场化的民间信贷利率正在拉动银行存贷款利率曲线向其靠拢，中间地带的信托和银行理财的规模日益扩张。随着利率的"并轨"，很可能导致中国在未来几年面临高利率的环境，随着时间推进，供需逐步平衡，利率市场化完成后价格会逐步回落。在这种情况下，民众的预期投资回报率将在一段时间内维持高位（较美国而言），这不利于地产金融业务的开展，而且中国地产企业在还有收益空间的条件下也不会轻易地放弃重资产的收益。

三、城市综合开发运营模式的出现

城市综合开发运营泛指市场环境下出现的城市策划、规划、投资、开发、业态运营和管理等综合性城市开发与运营管理行为，具有复合业态的特点，既有城市公共基础设施建设的特征，同时又兼具房地产开发的各个业态市场的特征。城市综合开发运营应该积极发挥市场在城市资源配置中的重要作用，统筹整合目标区域内的各种要素资源，通过前期的策划、规划，中期投资、开发，以及后期的运营、维护、管理等市场行为，高效提供城市公共产品，提升城市全生命周期的发展质量。

在过去长期由政府主导、以“城市规划、建设与管理”为特征的粗犷型开发过程中，我国大部分城市呈现出业态之间匹配度低、城市面貌千篇一律等问题。具体来说，城市建设中住宅开发、基础设施建设与公共服务设施配套建设等关键板块缺乏统筹规划，开发时序和后期运营维护亦无合理安排，在高速城镇化红利的支撑下虽然没有出现大范围的鬼城、空城，但却导致了土地等资源的极大浪费。

随着城市开发建设的效率问题得到更多的重视，各地政府通过综合开发，在建设住宅及其他各类房屋的同时，配套建设了一批城市基础设施和公共服务设施，改善了城市的投资环境和居民的生活条件。以深圳蛇口、苏州工业园、上海浦东新区为代表的实践证明，城市综合开发运营通过区域整体规划、合理的近远期投融资安排以及相对集约的土地利用提升了所在区域的经济水平和工作生活环境，相对单一、粗犷的城市开发建设模式而言，显示出巨大的优越性。

四、案例：广州亚运城

（一）项目发展背景

2004年7月1日广州申亚成功，第16届亚运会于2010年在中国广州举办。为筹办第16届亚运会，依据《“亚运城市——广州”面向2010年亚运会的城市规划建设纲要》，广州市政府决定在广州南拓发展的未来卫星城——广州新城启动区中“高水平、高质量、高效率”地建设广州亚运城。

广州亚运城作为在举办亚运会和亚残会期间供各参赛国运动员和官员居住、生活、训练、休闲和娱乐的场所，是亚运会重要的配套设施，也是广州形象的窗口。亚运会赛后，亚运城将进行必要的改建和扩建，作为中高档的居住社区物业投放市场，成为广州新城的启动区域，带动广州新城及周边城市区域的整体建设。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

广州亚运城的产业规划以体育文化产业为主要方向，充分考虑了大型赛事的需求、赛会设施的赛后利用、周边产业及广州市产业发展与亚运村产业发展的双向关系。从区域产业发展来看，广州新城是番禺片区的重点发展区，是广州发展南拓轴的核心节点，珠三角的中心，产业发展的脊梁，承接周边日益升级的产业支撑，有较好的产业发展前景。亚运城北部的高新技术产业及服务业园区密集，可以聚集高素质产业人才。

产业策划中同时考虑了赛事结束后的场馆及设施再利用，广州为亚运城配套的广州新城体育馆、亚运博物馆、亚运公园、医院、学校等均一次到位，通过赛事的投资带动区域基础设施的建设和整个区域的价值提升。一方面，通过场馆、公园、会议展示类设施的建设运营，拉动城市运动休闲、商务会展产业的发展，从而带动周边区域的建设发展；另一方面，亚运城的大型场馆和公建作为区域配套，为周边居民提供了优质的生活配套设施，带动整体土地价值的提高。

2.交通策划与规划分析

亚运城的选址——广州新城位于广州市南部、番禺片区中东部，位于珠江三角洲腹地中心，是区域城市网络中的重要节点。

广州新城所在的番禺片区规划了完善的道路交通体系，形成了由高速公路、快速路、主干道一级、主干道二级组成的四个层次的主骨架路网体系。规划的铁路和轨道交通将与广州中心城区、番禺、南沙均有直接的联系。同时，新城还紧邻珠江主航道，往南直通大海，具有便利的水运条件。

广州亚运城的道路交通策划与规划要求准确分析亚运城交通需求，建立功能明确、结构清晰、交通便捷的道路网络。在交通规划中根据建筑布局、功能分区及人的行为轨迹，并充分考虑亚运会等大型活动的瞬时人流高峰时期特点，合理组织车行、步行流线和自行车流线，做到人车分流。确定主要道路断面形式、重要交叉口的交通组织方式和组团级道路控制点的相对标高。

规划同时根据该地区的功能和相关技术标准，科学布局该区内机动车停车场（库）、自行车停车场（库）、公交场站等静态交通设施。确定轨道交通四号线“海傍”综合交通枢纽的空间布局和用地控制范围，明确枢纽与亚运城各功能区的交通联系及亚运城区内公交接驳线路走向和站点设置。

3.人居环境策划与规划分析

亚运城的规划定位是服务珠三角的重要节点、广州南拓节点、番禺片区中心之一，以商务办公、生态宜居、文化旅游、特色产业为基本功能。亚运城赛时定位为满足运动员、教练员、媒体居住、比赛、娱乐和交流等功能的区域；赛后则定位为集居住购物、文教医疗、运动休闲为一体的城市综合生活区。规划从区域角度出发，结合城市总

体布局，综合考虑赛事需求、赛后利用和市场需求，采用“高规格、高配置、统一规划、配套先行”的独有开发模式。

项目用地面积2.74平方公里，规划人口12.3万。亚运城与赛事相关的总建筑面积148万平方米，主要分为运动员村、技术官员村、媒体村、媒体中心、后勤服务区、体育馆区及亚运公园及其他如市政道路在内的八大分区。

项目规划布局十分强调赛后对未来广州新城的引导作用。规划充分考虑了广州“南拓北优”的策略，将亚运城作为新城的启动区，结合赛事场馆和公建建设，打造赛后体育和公共服务设施板块，并将公共服务设施和生态住宅区域与南侧的版块结合，带动城市向南滚动发展。

在亚运城规划中，一方面，利用水系资源，贯通现状河道、建设人工水系，布置大面积城市滨水公园与带状绿地广场，提升居住环境，打造优质城市景观，带动土地价值增长；另一方面，利用区域级的公建配套服务设施建设，满足未来居民的生活、教育、医疗及运动休闲需求。

（三）投融资策划分析

广州亚运城包括22个建设项目，总建筑面积合计148万平方米，总占地面积合计2.74平方公里。表3-2、表3-3为广州亚运城主要技术指标与经济指标数据。

表3-2 广州亚运城主要技术指标数据

序号	项目内容	单位	指标	备注
1	规划总用地	平方米	2 737 230.2	
2	规划建设用地	平方米	1 904 141.1	
3	总建筑面积	平方米	1 478 188	含地下室、架空层、临建
3.1	计算容积率建筑总面积	平方米	1 102 819	
	体育场馆	平方米	67 591	
	配套公建	平方米	5 605	
	媒体村住宅	平方米	298 258	
	运动员村住宅	平方米	398 418	
	技术官员村住宅	平方米	106 715	
	赛时临时建筑	平方米	38 501	隶属后勤服务区
	赛时配套	平方米	107 689	
	志愿者宿舍	平方米	80 043	
3.2	不计算容积率建筑总面积	平方米	375 369	
	地下	平方米	320 177	
	架空	平方米	55 192	
4	综合容积率		0.58	
5	总建筑密度	%	12.1	
6	绿地率	%	54.2	含预留发展用地和安置区
7	公共绿地面积	平方米	66 277	
8	机动车泊位数	个	3 437	
9	非机动车泊位数	个	959	

资料来源：广州市重点公共建设项目管理办公室

表3-3 广州亚运城主要经济指标数据

序号	项目内容	单位	指标	备注
1	总投资	万元	1 292 157	
	其中：工程费用	万元	793 206	
	工程建设其他费用	万元	95 187	
	预备费	万元	71 072	
	建设期利息	万元	56 596	
	征地拆迁费	万元	276 096	
2	政府财政拨款（35%）	万元	452 255	
3	银行借款（65%）	万元	839 902	
4	经营收入	万元	1 719 586	
5	借款偿还期	年	3.89	
6	财务内部收益率（税后）	%	10.26	

资料来源：广州市重点公共建设项目管理办公室

根据亚运城各专项征地拆迁统计表，广州亚运城建设项目总投资1292157万元，其中：工程费用793206万元，工程建设其他费用95187万元，预备费71072万元，建设期利息56596万元，征地拆迁费276096万元。以上投资中的资本金452255万元（占35%），全部由广东省、广州市和其他协办城市政府投入；债务资金839902万元（占65%），则由广州市政府通过银行贷款筹集。

亚运城项目主要建设包括运动员村、技术官员村、媒体村、媒体中心、后勤服务区、体育馆区、亚运公园及其他和市政道路在内的八大项目，具体投资金额如表3-4所示。

在亚运会结束后，广州市政府将亚运城转为集娱乐、购物、餐饮、医疗、中小学等各项公共设施一应俱全的高品质示范性生活社区，带动周边土地的升值，以此通过亚运城的土地出让收益来平衡所涉及的基础设施建设投资、场馆建设与改造投资和亚运会运营等费

用。亚运城的建设充分带动周边城市基础设施及公建配套的提升，为房地产开发带来充分升值空间。同时，广州市政府充分考虑土地市场利益，通过适当提高容积率，保证项目的土地出让收益，对补足项目开发投入，提升城市魅力，拓展城市范围均发挥重要作用。

表3-4 广州亚运城各大项目投资金额

序号	项目名称	审定金额（亿元）
1	运动员村	34.78
2	技术官员村	9.48
3	媒体村	21.60
4	媒体中心	5.67
5	后勤服务区	16.58
6	体育馆区	9.95
7	亚运公园及其他	13.97
8	市政道路	17.17
9	合计	129.20

资料来源：广州市重点公共建设项目管理办公室

（四）运营结果分析

广州亚运城项目获得了较大的成功，一方面，广州市召开了一届成功的亚运会，并促进了广州市社会、经济的发展，提升了广州市的城市环境与基础设施建设水平，提升了广州市的国际形象与品牌。另一方面，广州市通过亚运城的建设，带动了广州新城的开发推进，为城市空间发展开拓了新的方向，实现了亚运场馆设施建设与土地运营效益之间的平衡，提升了整体建设风貌与人居环境。

（五）启示

亚运城作为政府主导的城市经营项目，对广州新城的土地价值及区域活力有很好的提升带动作用，可以说是比较成功的，主要经验启示总结如下：

（1）政府主导、兼顾市场。亚运城建设并非是完全政府意志的体现，在其开发建设前期进行了充分的市场调研，建设运营达到了投资收益的平衡。

（2）规划引导区域整体价值提升。亚运城偏心式的功能布局充分考虑到对周边区域的带动作用，带动城市向南滚动开发。“高规格、高配置、统一规划、配套先行”的独有开发模式，超前规划，配套先行，也进一步提升了区域的整体价值。

（3）政策风险对这类政府主导的城市综合开发项目来说是非常值得注意的。在《广州城市总体发展战略规划（2010—2020）》中，广州新城留了空白，说明此区域的发展在将来存在不确定性，而广州市政府领导班子的调整也在某种程度上对城市重点发展方向的改变产生影响。由于政策背景的影响，亚运城的区域价值可能会产生变化，目前亚运城的房地产市场已经有一定的下滑趋势，其对广州新城所产生的带动作用也尚待进一步论证。

---

1. 普洛斯是中国、日本及巴西市场领先的现代物流设施提供商。
2. AMB（安博），为全球最大的工业物流设施提供商和运营商。

第六节 案例

一、深圳蛇口工业区

（一）项目发展背景

蛇口新区即现深圳市南山区蛇口街道，位于南头半岛东南端，东临深圳湾、西濒珠江口、南与香港元朗隔海相望。蛇口新区辖区总面积12.74平方公里，其中内陆面积6.23平方公里，海岛（内伶仃岛、大铲岛、孖洲岛）面积6.51平方公里。辖区常住人口约9万，其中户籍人口约3.2万。

蛇口新区的前身为中国大陆第一个出口加工区，被称为“特区中的特区”和中国改革开放“试验场”的蛇口招商局工业区。1979年1月，中共中央、国务院决定在蛇口创办外向型工业区，初期定位为改革开放的“试验田”，由招商局集团自筹资金、成片开发，旨在充分利用国内廉价的土地、劳动力资源，结合国际资金、先进技术及原材料，促进我国交通、航运现代化和深圳城市工业建设，进而辐射广东省。在开发与建设过程中，国家赋予其较大的自主权和多项特殊优惠政策，蛇口工业区提出了著名的“时间就是金钱，效率就是生命”的口号，并在各项管理制度及实行企业股份制等方面进行了改革和创新。

1983年4月，蛇口工业区正式改“建设指挥部”为“管理委员会”；1984年8月，蛇口区成为独立的县级建制；1987年，招商局蛇口工业区有限公司成立，蛇口工业区成为由招商局独立经营并行使管理

职能的片区。1990年9月，南山区和蛇口区合并为南山区，设立蛇口街道。“蛇口工业区”完成了其历史使命。

30多年来，蛇口改革开放成绩斐然，招商银行、中集集团、平安保险等一大批知名企业在蛇口兴起并逐渐发展壮大。截至2010年，招商局蛇口工业区有限公司总资产规模约500亿元，净资产约150亿元，拥有约93万平方米建筑面积以及建筑面积超过270平方米的潜在待开发物业。

在新形势下，蛇口也提出了新发展目标，即打造一个在国内产业领先、服务配套完善；能够容纳国际各方人士、传承改革开放文化底蕴、充满活力、环境绿色的特色城区。做到城区环境生态化、硬件设施信息化与智慧化、产业结构高端化、生活与休闲方式国际化。

（二）项目策划与规划分析

蛇口工业区自1979年开始开发建设至今，发展日新月异，整个区域的策划和规划也在随着实际发展情况不断进行调整。而招商局蛇口工业区有限公司作为最早的开发者和管理者，一直在主导整个蛇口工业区的策划和规划。根据时间顺序，其策划和规划过程大致可分为以下四个阶段：

1.早期规划

截至1995年，蛇口工业区规划范围为7.59平方公里（含填海造地2.56公顷），可建设用地为4.13平方公里。建成各类建筑面积达267万平方米，其中包括工业建筑88万平方米、居住建筑120万平方米和各类公共建筑59万平方米。

在早期规划中，蛇口根据其工业区的性质和用地特点，形成港区、厂区和生活区分区明确、相对独立的空间布局体系。其中，港区

布局在紧靠外海的深圳湾口一带，既方便运输，又远离生活区。厂区主要位于港口周边和交通干道两侧，与港区布局紧密结合，便于大宗货物的运输。主要的生活区远离港区和厂区，但以外商为对象的别墅公寓则布置在工业区中部。

依照以上功能区布局结构，工业区安排了三个服务核心：以办公商业、教育培训、文娱体育等设施为主，主要为城市公共配套的文教中心；以商业贸易、金融信息、旅游饮食、游憩展览等设施为主的商贸中心；布置商业饮食、文体娱乐等设施，主要为居民生活服务的居住中心。

2.《“再造新蛇口”十年发展规划》

2010年，蛇口工业区有限公司确定了将蛇口打造成一个保留蛇口产业发展历史与记忆的纪念源地和一个生产、生态、生活“三生和谐”的现代化城区的目标，提出了“一轴一心三带”的发展构想，将依靠填海造地、城市更新，在少量提升容积率并控制居住面积增长的前提下，打造区域标志性现代产业建筑，并使园区自有经营性物业面积增加两倍。

“一轴”是以南海大道为园区发展的主轴，不仅承担重要的交通疏解功能，并将承担越来越多的城区综合产业发展轴功能。

“一心”是以蛇口体育中心、四海公园为中心的区域，通过改造、提升原有设施，打造城区的体育、社会活动中心。

“三核”是以沿山、海上世界、太子湾为重点核心的三个产业发展集聚区域和主要空间载体。

3.深圳市南山区（蛇口地区）法定图则

2010年，深圳市规划主管部门依据《深圳市城市总体规划（1996—2010）》、《深圳市南山区分区规划（2002—2010）》编制了蛇口地区的法定图则，适用范围主要是由南海大道、东滨路、后海滨路及蛇口海滨所围合的区域，总用地面积626.62公顷，建设规模总量为1052万平方米（整体容积率为2.0），规划居住人口规模约25万（见表3-5）。该片区的功能定位为：结合蛇口半岛的滨海优势，成为交通便利、风景优美、设施齐全、以居住为主兼有商贸旅游功能的现代化滨海城区。

表3-5 蛇口地区规划用地构成情况（规划人口25万人）

用地代码	用地名称	面积（公顷）	占总用地面积比例（%）
R	居住用地	288.09	45.60
C	公共服务设施用地	115.93	18.35
M	工业用地	16.6	2.63
W	仓储物流用地	0.51	0.08
S	道路广场用地	119.43	18.90
U	市政设施用地	3.89	0.62
G	绿地	83.63	13.24
T	对外交通用地	0.91	0.14
D	特殊用地	1.86	0.29
建设用地合计		630.85	99.85
E	水域和其他用地	0.93	0.15
总计		631.78	100.00

资料来源：根据《“再造新蛇口”十年发展规划》整理

4.蛇口沿山片区（原蛇口工业区核心区域）发展单元规划

为了进一步推动产业与经济转型，完善片区功能与设施，提升用地效率和整体品质，2012年，在上述规划的指导下，深圳市规划主管部门和招商局蛇口工业区有限公司编制完成了《深圳市蛇口沿山片区

城市发展单元规划大纲（草案）》。沿山片区规划面积2.4平方公里，为原蛇口工业区核心区域，现状为高度建成区，中部为产业聚集区，且近年来新兴产业进驻迅速；南北两侧为居住区。

片区发展目标为：国际化、创智型产业综合城区，粤港都市圈产业转型升级示范区，功能布局呈现“一核两区”：“一核”即蛇口网谷产业核心区，以发展研发、创新产业功能用地为主；“两区”即南北两个综合配套服务区，以发展居住和生活性配套服务功能为主，各片区用地功能上具有复合性和兼容性。蛇口沿山片区功能分区图与规划大纲图见附图8、附图9。

在片区规划范围内，建设用地除“拆除重建用地”外，其他均作为综合整治用地或现状保留用地。拆除重建用地规划总建筑面积142万平方米（不含公共服务设施建筑面积），创新产业规划建筑面积不低于32万平方米，居住规划建筑面积不超过65万平方米，商业办公类设施规划建筑不超过42万平方米；规划范围内创新产业总就业人口10万人，居住总人口6万人。

（三）产业策划与规划分析

1.初期产业策划与规划

蛇口工业区发展初期定位为出口加工区，香港招商局集团为了顺应自身发展航运的需求，将工业区开发重点定位于扩大船舶修造业务和增加船舶中流作业能量的项目，增设了浮船坞、驳船仓库，依靠填海造地兴建集装箱码头，主要建设集装箱制造厂、钢丝绳厂、玻璃纤维厂、拆船厂和氧气厂等航运配套产业项目。在此之后，围绕港口发展运输物流、保税仓储等配套产业。

1980年，招商局借鉴世界各地出口加工区和自由贸易区的经验，制定了“三个为主”和“六不引进”的方针，即产业结构以工业为

主、资金来源以外资为主、产品销售以出口为主和不引进来料加工项目、不引进补偿贸易项目、不引进产品外销要挤占国家出口配额的项目、不引进污染严重无法处理的项目、不引进设备陈旧技术落后的项目和不引进劳动密集型的项目。而随着工厂的兴建，大量产业工人进入工业区，生活配套功能和产业结构也在不断完善。

2.产业发展现状

随着蛇口的不断发展和产业升级，低端制造业逐步迁出，服务业和高科技产业慢慢兴起，形成了以招商系企业为主、众多港口物流和石油企业等驻扎的企业群落；建立了以港口物流、房地产、园区综合服务和高科技为主的产业经济体系；建成了包括国家级产业园（火炬创业园）、市区级产业园（南海意库、南山医疗器械产业园、佳利泰孵化器）等在内的多个园区。

3.未来产业规划

2010年，《“再造新蛇口”十年发展规划》公布，将科技服务、网络信息、文化创意等现代产业定为重点发展的产业，将重点打造三个产业核心区，即重点布局创新金融、现代物流、高端旅游等产业的太子湾片区；重点布局创新金融、服务外包、文化创意等产业的海上世界片区；重点布局科技服务、网络信息等产业的沿山路片区。

蛇口工业区的产业发展跨度长达30余年，从最初的适应航运需要，发展船舶相关产业到围绕港口发展物流、仓储和低端制造业，到现在的科技服务、网络信息、文化创意成为重点发展产业，其产业策划与规划同国家改革开放、经济发展、产业结构调整升级息息相关，不仅有着鲜明的时代特征，而且结合自身发展现状和资源禀赋，制定了较高的标准。这也是蛇口工业区可以成为业界标杆，发展长青的关键所在。

（四）交通策划与规划分析

随着蛇口工业区的发展，其交通的需求不断增加，在片区更新过程中交通策划与规划的理念也在不断提升，突出表现在以下几个方面：

第一，建立地铁、公交、城市主快速路和慢行系统等相衔接的综合交通体系。

第二，通过增强对外快速通道联系，逐步融入区域综合交通体系，围绕新建轨道建立高效的公交体系，合理调整公交场站与线路的布局。

第三，结合通勤、生活和休闲需要，建立具有特色且网格化的慢行系统，打造“低碳交通示范示范社区”，构建快慢有序的交通支撑系统。

以上这些措施均运用了低碳理念，不仅提高了对外交通效率，还改善了内部交通环境。

（五）人居环境策划与规划分析

随着蛇口工业区的整体定位不断提高，其发展越来越需要高素质人才的引进，而高素质人才也更加看重片区的人居环境，如高标准的居住环境、高品质的生态环境、高质量的生活服务和高水平的子女教育环境等。国际化作为蛇口工业区社会文化的重要因子之一，契合高素质人才的诉求，发展国际化社区也成为蛇口工业区转型发展的重要途径。

从策划角度来看，在蛇口工业区的更新过程中，主要注重产城融合发展，发展完善的居住生活配套设施，为园区打造高品质国际化的社区人居环境。在生活服务配套方面，打造了高端人才公寓和住宅、

饮食服务中心（多点布局）、专业书店及图书馆、公共服务中心、体育中心、体检保健中心及各类户外俱乐部；在商业服务配套方面，发展了商业综合体、时尚餐厅、影院、超市等，打造了太子湾、海上世界等提供高端商务服务；在环境品质提升方面，主要依靠增加公园绿地、打造慢行系统等措施，推动居住环境与自然的融合。

从规划角度看，蛇口工业区背靠大南山，面向深圳湾，具有高品质的自然景观资源禀赋。区内建筑以中高层为主，呈均质化分布，是深圳整体环境品质较高的区域之一。在片区新一轮的更新发展中，蛇口工业区国际化优质空间的塑造重点关注“良好的城市空间尺度和城市肌理的延续”与“山、海、城特色空间的凸显”两个方面。为了实现“良好的城市空间尺度和城市肌理的延续”，规划通过视觉景观研究的技术方法，以尊重和延续临山滨海地区开发建设的空间秩序为前提，确定地区高度分区和视线通廊控制；通过控制核心区内部与外围的街道尺度、街道街廓高度，使改造地区与原空间肌理、密度、非建设空间等尽可能地衔接、融合。为了实现“山、海、城特色空间的凸显”，在城市更新中，强化了场所空间的设计和建设，做到疏密结合，尊重临山滨海地区开发建设的空间时序，遵循绿地空间网络的骨架结构（主要的山海通廊或结构性绿廊），完善文化、休闲设施，关注标志性节点的人文景观塑造。

（六）投融资策划分析

在创立之初，蛇口工业区因缺少国家资金的支持，因此主要依靠招商局自筹资金和吸引外资。1978年10月，时任国务院交通部外事局副局长的袁庚（后任香港招商局常务副董事长，蛇口工业区的第一届掌门人）在上报给中共中央的《关于充分利用香港招商局问题的请示》报告中第一次提出利用招商局兴办工业区的构想，并且提出筹集资金的构想，即本着自力更生的精神，不向国家要投资，主要是就地筹集资金，依靠扩大发展业务，采取滚雪球的办法；或向银行贷款

（包括向外资银行抵押贷款）；也可试行发股票和有价证券，多方设法吸收港澳与海外的游资；并建议允许香港招商局每年从中转代理、仓储、驳运等业务获得的净收入，从1979年起留用5年，不上缴国家财政，用以扩大业务。

1979年，招商局开始正式建设运营蛇口工业区，11月18日，广东省、深圳市、招商局三方签署了关于经营蛇口工业区的内部协议。协议对建立蛇口工业区的目的、范围和经营管理，土地和土地使用费，以及税收、职工、工资、外汇管理、电力供应、供水、粮食供应等，均做出了明确规定。地方政府为入园企业税收优惠（凡用于工业区的机械设备、原材料进口和外销的成品、半成品出口一律免税，但均需向工业区海关办理免税手续。工业区职工生活必需品免税进口。如带出工业区则按海关有关管理办法办理。所得税从投产日起3~5年内免征，从第四或第六年起按企业利润征收10%），吸引企业入驻。招商局成立地产开发公司，建造厂房（至1996年，工业区共建28万平方米的标准厂房，占地12万平方米，容积率为2.3）出售给办厂企业。同时，根据《内部协议》：“土地使用费以实际使用面积计算，每年每亩向深圳市交港币4000元，从使用土地开始，即交纳使用费。基建投资全部收回后，另行商议调整。土地使用年限暂定30年。”这样，地方政府和招商局通过一系列政策安排，吸引了外商投资，并通过房地产开发提高了收入。

在起步期开发时序和范围方面，对于初始资金十分短缺又兼具企业办社会职能的招商局来说，负担十分沉重。因此，招商局确定了创造一个适当超前和高质量的投资环境目标，将初始资金主要投入到小范围的基础设施和公共设施的建设上面，同时随着工业的发展，不断加大在基础设施建设方面的投资力度。

1979~1983年，第一期“五通一平”期间，招商局把资金主要集中在1平方公里范围的基础设施建设上。港口、水、电、路、通信、排洪

截洪、污水及公用设施初具规模，很快形成一个与国外出口加工区相似的投资环境，为引进外资创造了起步的条件。1985年在总体规划的指导下，开始了第二期“五通一平”的基础设施建设。1990年以来，为适应总体转型和第二次创业需要，着手建设更高质量的投资环境。

在缺乏初始资金的情况下，招商局依托税收减免、土地租用等政策支持，减少了运营方面的一次性投入，把有限的资金投入到基础设施建设和完善上，通过不断改善的投资环境吸引越来越多的企业入驻，不断为房地产开发创造需求，增加收入，成为当时改革和工业区开发的典范。

（七）项目运营结果分析

蛇口工业区是典型的政企合作、由企业主导的城市综合运营开发项目。招商局集团作为城市运营商，主导了项目的开发建设及招商运营工作，并获得了巨大成功，成为改革开放的标杆。2009年蛇口提出了“再造新蛇口”的口号，其含义是在中国经济增长方式转变的大背景下进行产业升级，重新定义蛇口，改变工业区的印象，升级为一个全新的商业区。通过邀请咨询机构对周边产业结构、产业背景、产业基础进行了分析和诊断，蛇口确定了三个比较适合蛇口未来发展的产业——网络信息、科技服务和文化创意产业，并形成厚厚一本产业规划，此后的发展则是按照当时的规划在发展中调整。经过几年发展，蛇口信息化水平迅速提高，其代表之一就是打造了在南山乃至深圳颇有代表性的“蛇口网谷”。同时，蛇口工业区还探索文化元素对区域价值的提升，2014年提出了打造“创意学谷”的概念，并举办了颇具影响力的第五届深港城市/建筑双年展。可以看出，蛇口工业区的发展策略并不是一成不变的，而是适应市场环境的变化不断做出相应的调整，以保证具有可持续的竞争力。

（八）项目运营的成功经验

纵观项目开发运营的过程，笔者认为，项目的成功经验主要有以下几点：

1.运营商市场化经验与政府政策支持的结合。招商局集团作为总部在香港的央企，可以引入先进的项目管理经验和运作制度，并充分结合市场因素，再加上政府予以特区的各项政策支持，就能够在城市产业招商、导入和运营中取得超越政府招商平台的业绩，为项目的产业协调发展与高效运营打好基础。

2.结合市场发展，适时推动产业升级转型。随着国内环境、经济结构和发展模式的变化，蛇口工业区适时转变了发展定位，确立了“再造新蛇口”工程，通过一系列规划和措施，逐渐实现了三大升级转型，即产业集群向创新集群的升级转型、片区职能从“宜工业”向“宜商宜居”的升级转型和服务设施从“硬服务”到“软服务”的综合配套转型。这不仅是工业区发展升级的必然要求，也是整个区域定位功能变化（前海成为国家级新区，建设现代服务业综合试点）的必然结果。城市运营商在对片区的开发运营时，也要基于城市发展、产业结构调整等要素的发展规律，结合宏观环境的变化，找准自身定位，适时合理地推动产业升级转型，争取更大的发展。

3.注重环境资源保护，合理布局：蛇口工业区在开发建设初期，在产业招商方面就摒弃了重污染的工业产业，并在规划布局中注重各功能分区的环境保护策略，将工业区与居住生活片区进行有效的分离，避免相互间干扰，也确保了居住区的环境品质，提高了土地资源的价值。也正因为工业区对环境资源的保护措施得力到位，才保证了项目产业升级转型的顺利推进，为建设“三生和谐”的现代化城区目标打好了基础。

二、苏州工业园区

（一）城市与项目发展背景

苏州位于江苏省东南部、长江三角洲中部，是中国华东地区发展较好的城市之一，总面积8488平方公里，2012年常住人口达到1065万，城镇化率达到75%左右。2013年苏州市三次产业比例为1.7：52.6：45.7，主要以电子信息、装备制造、纺织、轻工、冶金、化工为支柱产业。

苏州工业园区位于苏州主城区东部，于1994年2月经国务院批准设立，同年5月实施启动。园区总面积288平方公里，其中中新合作区80平方公里，合作区内常住人口达到72.3万人。在苏州市新制定的城市总体规划中，明确了把园区建设成为长三角地区重要的总部经济和商务文化活动中心之一的发展目标。

（二）项目策划与规划分析

苏州工业园区总规划面积288平方公里，其中中新合作区80平方公里。新一轮苏州市城市总体规划确定以园区为主体的东部新城是未来中心城区的首要发展方向。2005年通过的新一轮城市总体规划对园区内部用地性质作了一些置换，完成了部分“退二进三”的工作，并且根据园区当前的发展状况制定出了一套新的转型机制，加速了园区产业向“三二一”发展的进程。从用地结构来看，规划分为三个片区：西部公建配套区、中部居住配套区和东部工业组团区；并分三期开发。园区内45%用地已经变成居住、商业及公共设施用地，29%为工业、科技及会展仓储等产业发展用地。可以看出，园区从规划上已经定位为以居住、商业为重点的城市综合片区，基本脱离原工业区定位。

1.产业策划与规划分析

苏州工业园区具有外资导向型的特点，从产业策划而言，苏州政府吸取了新加坡的经验，从一开始就遵循了“高起点、高标准、低污染、重生态”的产业发展思路，以先进制造业、信息产业和高端服务业为主要发展方向，并在产业招商及运营上借助了新加坡的资源及先进经营理念，重视整体产业链的发展。

苏州工业园的整体产业发展经历了以下三个阶段：

（1）第一阶段：20世纪90年代初，中国跟新加坡政府开始合作开发苏州工业园区，由新加坡协助招商，1992~1994年，引入多项总投资超过1亿美元的大项目，奠定了园区发展的基础。

（2）第二阶段：2000年以后，园区进入快速发展阶段，园区以国际性大规模投资为主，77家世界500强企业在区内投资了124个项目，其中投资上亿美元项目100个。主导产业发展势头良好，先进产业高度集聚，包括电子信息制造和机械制造产业、以金融产业为主的现代服务业和以纳米技术为引领的新兴产业。2008年，高新技术产业产值占工业总产值比重比上年提高0.8%，服务业增加值占国内生产总值比重比上年提高2.1%。产业快速发展也带来了人口的聚集，在中新合作区80平方公里内，常住人口72.3万，而户籍人口为32.7万人，一半以上为外来人口。

（3）第三阶段：2008年以来，由于外资导向型带来的产业结构比例的失衡和国际金融危机造成的进出口下滑，园区进入转型发展期。目前园区产业发展正处于优化第二产业并逐渐向第三产业转型的阶段，希望把原来低端产业逐渐进行淘汰或者往外疏散，升级制造业，并引入高新科技和现代服务业，同时优化整个区域的生态及居住功能。

2.生态策划与规划分析

在苏州工业园区的规划中引入了新加坡的城市管理经验，重视生态环境保护及城市景观建造。其规划具有弹性空间布局的特点，在规划中引入“白地”、“灰地”、“弹性绿地”等新加坡城市规划理念，对于短期内不明确用途的地块实施弹性控制，有效提高土地开发效益和集约利用水平。弹性、合理的空间结构可保证园区各种功能活动和经济运转的实时高效、保证城市环境的优美、打造舒适宜居的城市空间。同时，园区也引入了新加坡先进的生态和环境保护理念，以及先进的环保方式和较高水平的整体基础设施，在很大程度上保证了园区未来“优二进三”转型工作的实施可能性。

在城市规划中，将环金鸡湖地区作为城市的重要景观核心，通过利用自然水系廊道，打通区内各个集中的大面积水体，营造出江南水乡地区的城市景观特色，丰富城市整体自然风貌。规划通过格网状的绿地系统布局结构，形成多条城市绿廊，以此为依托构建城市的发展轴，实现打造园林城市的目标。

3.交通策划与规划分析

自1994年建区以来，苏州工业园区经济规模和城市建设都得到了空前的发展，目前已经成为苏州市范围内经济实力最强，城市面貌最现代化的城区。但由于园区没有进行过综合交通的规划研究，多年的发展所积累的城市交通问题已经初步显现。随着新版苏州市城市总体规划将园区定位为“苏州市现代化新城、中央商务区；长三角地区次级商务中心，国际知名、国内领先的高新技术产业园区和文化产业中心”，园区发展的战略目标进行了重大调整，城市综合交通系统也同时需要做到土地利用与交通运输的协调发展。因此苏州工业园区政府组织编制了工业园区综合交通规划。规划提出了构建现代化、多模式、绿色低碳，具有国际先进水平的园区综合交通系统的发展愿景，明确园区交通的方式结构、可达性、设施构建、绿色低碳四大类目标，并以公交引领、政策调控、资源优化、特色引导、低碳发展为理

念。重点强化了路网优化提升、公交优先、慢行交通系统构建3个方面的核心内容。

规划提出了“四横四纵”快速路、“十三横十二纵”主干路系统布局，对工业区改造地块等进行了路网加密研究，通过规划方案的实施，园区总体路网密度由现状4.17公里/平方公里提升到4.9公里/平方公里，城市建设用地范围内路网密度达到5.33公里/平方公里。在优化公交网络方面，规划落实了2条市域轨道和7条城市轨道在园区内的布局方案，提出了3条共计59公里的中运量廊道布局方案，并对常规公交网络发展模式和发展规模提出了规划要求，提出了124公里规模的常规公交专用道设置。

此外，构建完善的慢行交通系统也是实现园区低碳生态交通发展的重要举措。规划对步行交通规划提出了城市道路人行道空间上的连续、贯通的要求。对人行过街设施，根据规划用地、道路等级等规划控制因素，按照8个间距控制等级提出了人行过街设施间距控制；对非机动车交通，规划提出了按照廊道、通道、连接道三个层次布局，提出了“十一横十三纵”的廊道布局，并对每个层次的非机动车道路幅、路权专用进行了规定。在慢行休闲交通方面，规划提出了园区“四环七带六联”的慢行休闲网络和三级水上旅游航道网的布局特色。

（三）投融资策划分析

1.政府的推动作用

从园区开发伊始，就以“先规划后建设”为核心理念，斥资千万，邀请世界著名设计公司，对园区进行了整体规划。在70平方公里的园区土地中，工业用地占35%，商住、教育占25%，道路绿化占26%，市政公共设施占12%，其他占2%。园区理事会规定，未来的开发要严格按照规划，做到有序、合理，保证未来园区的均衡、可持续发展。

尽管制定了科学合理的建设规划，然而，由于当时缺乏一个完整的投融资体制和成熟的融资平台，园区的开发遇到了很大困难。一方面，新方持续提供大量资金并不现实；另一方面，中方财团财政融资和信贷融资不分，难以适应前期基础设施投资和项目收益平衡的基本需要。园区的开发进程十分缓慢，70平方公里的规划面积，至2000年仅仅完成了8平方公里。在亚洲金融危机发生之后，新方决定收缩在园区中的职责和投资，中方将全面负责园区的环境改造、基础设施建设、地面设施建设、招商引资等职责，新方则转向提供人员培训等辅助职能。巨大的资金“瓶颈”摆在园区发展面前。中国政府仍然没有放弃开发园区的信念和努力，积极选择投资主体。这时，长期致力于支持国家基础设施、基础产业、支柱产业、高新技术产业发展和国家重大项目建设，兼顾政府政策目标和市场运行方式的国家开发银行成为了首选。国家开发银行的进入，代表了中国政府对中新合作的努力，增强了各方对园区建设前景的信心，迅速破解了基础设施建设的资金“瓶颈”，有力地支持了园区的持续发展。从2000年开始，国家开发银行先后向园区承诺了四期贷款，累计承诺额194.11亿元，累计发放额134.5亿元，占到园区基础设施建设累计投资的1/3，成为名副其实的园区开发建设的主力银行。

金鸡湖治理是园区开发的一道难题，没有直接的经济效益，但是环境的改善对促进园区招商引资和持续发展，培育长期资金流，具有极大的推动作用。于是，2000年国家开发银行在园区发展的“关键时期、关键领域、关键项目”上发放贷款4.9亿元，经过环湖截污、引水排水、生态治理、湖周绿化、湖底清淤、湖水净化等各项治理措施，使金鸡湖成为全国最大的城市湖泊公园，提升了园区整体形象，为园区的长远发展奠定基础。2000年，园区计划进行二、三区基础设施建设，但此时，没有一个接受贷款、推进建设和履行还款的商业性机构。经过双方反复研究，最终创造出一种崭新的制度安排：政府设立商业性借款机构，使借款方获得土地出让收益权，培育借款人“内部现金流”；同时通过财政的补偿机制，将以土地出让收入等财政性资

金转化为借款人的“外部现金流”，使政府信用有效地转化为还款现金流。2000年，园区“地产经营管理公司”成立，下设苏州工业园区土地储备中心。2001年国家开发银行向地产公司承诺发放20亿元贷款，园区二、三区在30平方公里建成区达到“九通一平”的国际水准，使滚动开发顺利展开。在基础设施全面建设的同时，园区土地开发，产业引进，招商引资等各项事业全面发展。2003年，国家开发银行向园区承诺发放贷款102亿元，分别用于独墅湖高教区、国际科技园、现代物流园、商贸区以及高科技创业投资等领域，全面支持园区形成“一区多园”的开发体系，完善了功能配套和科技服务的软环境，增强了园区的科学发展能力和国际竞争力，推动园区内各功能区的效益综合平衡，协调发展。为缓解苏州南部交通紧张状况，提升园区城市整体功能效应，增强城市集聚辐射能力，2006年实施南环快速路东延工程项目，国家开发银行承诺发放贷款15亿元。2007年实施了阳澄湖区域基础设施工程项目，国家开发银行承诺发放贷款30亿元。

在园区创新能力提高中起到重要作用的是设立“创业投资基金”。2003年国家开发银行与园区创业投资公司合作，设立了10亿元的创投引导基金、3亿元的种子期创投基金、1.5亿美元的中—以基金，吸引和聚集了一大批社会资金参与创业投资。2003年和2005年国家开发银行先后承销发行了两期共计22亿元的企业债券，实现了以债券上市为标志的从政府入口到市场出口的转化。以上几个阶段的融资支持反映在表3-6中。

表3-6 苏州工业园融资阶段

阶段	年份	项目名称	承诺额（亿元）	2006 年年末余额（亿元）	存在问题	解决措施
第一阶段	2000	沪苏口岸项目	1.41	0.9	项目没有任何直接的经济效益，投资前景不确定	充分论证，培育长期资金流
	2001	金鸡湖环境治理工程	5	0		
		园区二、三区基础设施建设项目	20	10.9		
第二阶段	2003	高科技创业贷款项目	20	11	不具备一个接受贷款、推进建设和保证还款的规范的商业性机构	设立融资平台
		二、三区基础设施建设增贷项目	35	30		
第三阶段	2004	独墅湖高等教育区基础设施项目	9.7	7.5	园区功能不完备，招商困难	帮助园区形成了“一区多园”的开发体系
		国际科技园区二、三区基础设施项目	7	4		
		现代物流园区基础设施项目	2.5	2.5		
	2005	基础设施完善工程	48.5	35.543		

阶段	年份	项目名称	承诺额（亿元）	2006年年末余额（亿元）	存在问题	解决措施
第四阶段	2006	南环东延工程	15	7.5	苏州南部交通紧张状况	推进苏州工业园区城市化进程
		阳澄湖基础设施项目	30	0		
		贷款合计	194.11	109.843		

资料来源：苏州工业园区政府宣传资料

2.主力银行的基础性作用

（1）主力银行与园区的融资规划

园区的基础设施建设规模大、周期长、周期性风险大，比如园区二、三区基础设施建设总投资约180亿元，投入期为3~5年，回收期10~15年。从项目现金流看，初期投入很大，后期通过土地出让、政府税收等进行平衡和弥补，呈现“现金流前低后高、收益不在当期、当期损益性不平衡”的特点。由此可以看出，园区开发成功的关键在于具有完整的融资规划和融资操作平台。

作为主力银行，国家开发银行斥巨资为园区提供中长期信贷，是基于以科学发展观为指导，在长期的探索中，总结了园区公共设施融资的规律，并找到了基于土地升值的现金流覆盖信贷的风险控制方法，这一原理如图3-5所示。

依据这一原理，国家开发银行详细测算园区发展中的财力变化，据以制定可行的融资规划；在融资总规划的基础上，每年定期对园区的信用能力和意愿进行评审，对财力增长、土地增值、税制变化等因素进行充分调研及预测，不断调整园区的总体授信额度。将总体贷款规模控制在总授信额度之内，实现了业务发展与风险控制的协调统

一；未来园区财力能够很好地覆盖应收贷款本息，确保了其在高速发展的同时不会受到偿还银行贷款的掣肘。

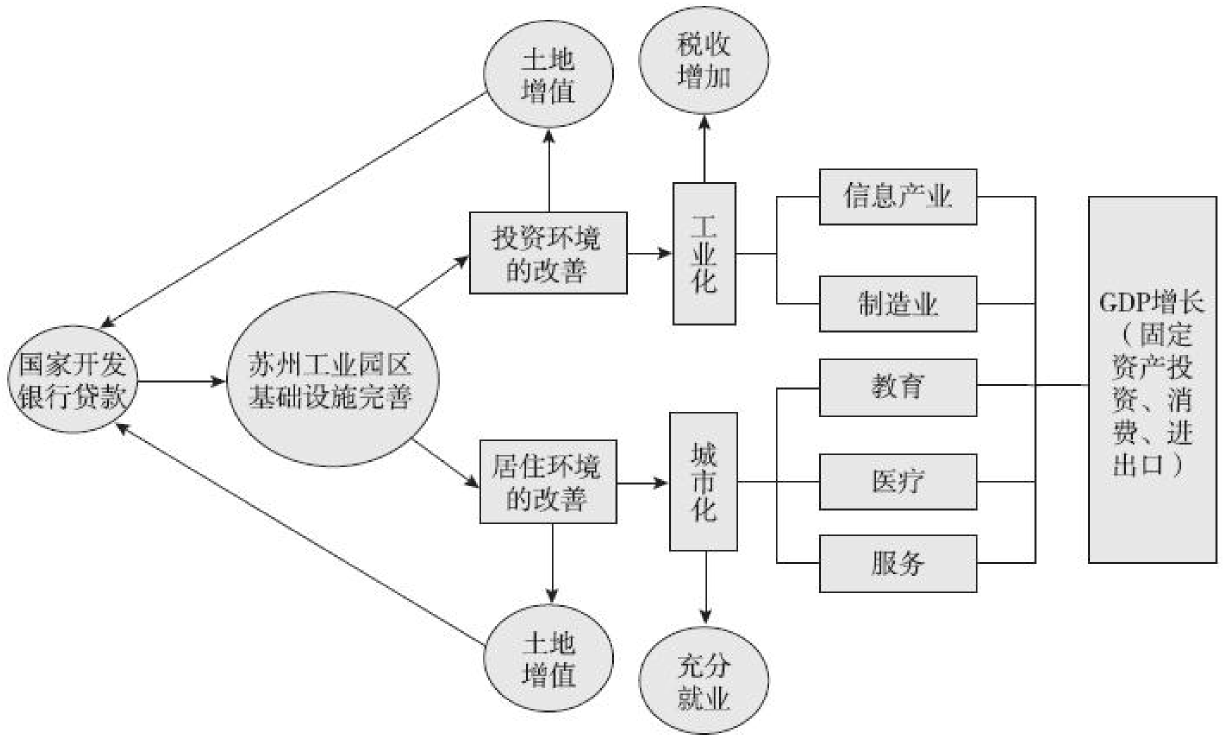


图3-5 苏州工业园融资示意图

同时，国家开发银行严格控制政府性负债规模。目前较为通用的检测标准主要包括负债率（反映一个地区国民经济状况与政府性债务相适应的关系，警戒线10%）、债务率（反映一个地区当年可支配财力对政府性债务余额的比例，警戒线为100%）、偿债率（反映一个地区当年可支配财力所需支付当年政府性债务本息的比例，警戒线为15%）。

从表3-7可以看出，园区近年来在国家开发银行信贷支持下，各项财政负债指标均保持了较好的水平。

表3-7 2003~2006年苏州工业园区的三项财

年份	负债率	债务率	偿债率
2003	1.5%	25.3%	0.6%
2004	3.2%	62.1%	0.6%
2005	6.0%	73.8%	0.4%
2006	5.4%	65.2%	1.7%

资料来源：苏州工业园统计年鉴

（2）主力银行与园区信用结构建设

在园区二、三区融资过程中，双方密切合作创造出一种崭新的信用结构，使政府信用能够有效地转化为借款人的还款现金流，具体如下：

第一，政府出函指定（特许）地块的土地开发权、土地出让收益权授予借款人（地产公司）。

第二，借款人承诺将获得的土地出让收益权质押，同时承诺在有关部门办理质押登记。

第三，建立土地定额回流还款机制，借款人承诺根据土地出让进度动态偿还国家开发银行贷款。

第四，设立专项资金账户。借款人承诺在开行贷款承诺后，地产公司将在国家开发银行指定结算经办行开立质押专户，并按照合同约定，将还贷资金及时划入质押专户，专项用于偿还贷款。国家开发银行对专用账户实施监管。

园区承诺给予国家开发银行对园区未来5年内政府计划或规划的项目优先提供贷款的权利，以及对后续融资服务享有优先权。地产公司与国家开发银行签订财务顾问协议，地产公司承诺在其未来进行资本

市场运作时，给予国家开发银行优先的市场退出机会，并在债券承销、财务顾问等业务上给予国家开发银行优先合作机会。

3.园区开发的“双主体模式”

（1）苏州工业园区公共设施开发建设的“双主体模式”

苏州工业园区的成功得益于中新两国政府的高层次合作，在海关、税收、人事、外事等多方面获得一系列的优惠政策。中、新双方财团成立的“中新苏州工业园区开发有限公司（CSSD）”，在前期的规划、招商引资方面发挥了积极作用。借鉴新加坡和国际先进城市规划建设经验，园区编制实施了300多项专业规划，累计派出2000多人次赴新加坡学习培训，在转变政府职能等方面进行了积极探索，确立了全新的“亲商、安商、富商”理念，建立了“精简、统一、效能”的政府组织架构和公务员队伍，对企业实行“全过程、全方位、全天候”服务体系。

但是园区首期开发进展缓慢，加之亚洲金融危机，使园区建设几近夭折。其主要原因在于，大型园区公共设施的特点是建设规模大、时间长、牵涉面广、程序复杂，除了有一个超前的建设规划和得力的政府（园区管委会）组织协调外，还必须有一个统筹安排的融资规划。由国家开发银行担当主力银行，根据园区规划和建设进度制定了科学的融资规划，有力推动了园区融资制度和体系的建设，形成园区发展的良性循环。实践证明：园区的成功主要得益于“政府＋主力银行”的双主体推动，我们将之称为“双主体模式”，即“政府组织推动＋主力银行金融支持”。

（2）“双主体模式”下的权能组合模型

在“双主体模式”下，作为政府的园区管委会和作为主力银行的国家开发银行成为推动园区发展的两大支柱，两大支柱如何配合调动

各方积极性是园区开发成功的关键。我们在此以权能组合理论来概括“双主体模式”的运营机理。

- 政府的权能

在园区公共设施项目建设中，地方政府可以发挥的权能有：发展规划权能，政策支持权能，资产支持权能，组织增信权能，和组织管理权能。

- 主力银行的权能

主力银行用建设制度和建设市场的方法实现政府发展目标，在园区公共设施项目建设中可以发挥的权能有：大额长期资金的融资支持权能，信用与制度建设权能，导向与引领合力权能。

- 企业的权能

这里的“企业”是指园区地产经营管理公司等融资平台和项目实施主体，它由政府出资组建，代表政府承担园区建设的融资、建设和还贷责任。企业可以发挥的权能有：资金筹措的平台权能，建设与招商引资权能，在政府和主力银行的孵化支持下，成长壮大为市场的主体。

- 市场的权能

这里的市场主要指参与园区开发建设以及被招商引资的企业，其权能是：收益转化权能，市场竞争权能，市场繁荣权能。

- 社会的权能

在园区的开发建设中，社会政策和市场变迁推动着园区的发展，其权能是：机会与价值实现权能，社会文化的建设权能。

概括来说，园区的成功有五个核心要素，分别是：科学细密的建设规划，严格认真的组织管理，阶段配套的融资安排，亲商安商的招商引资，改革开放的战略机遇。这五个成功的核心要素正是在园区政府与主力银行“双主体”推动下，充分调动“政府、银行、企业、市场和社会”五大权能方的积极性、主动性和创造力，各方相互配合、冲突消融而孕育营造出来的。“双主体推动下的权能组合模型”，具体如图3-6所示。

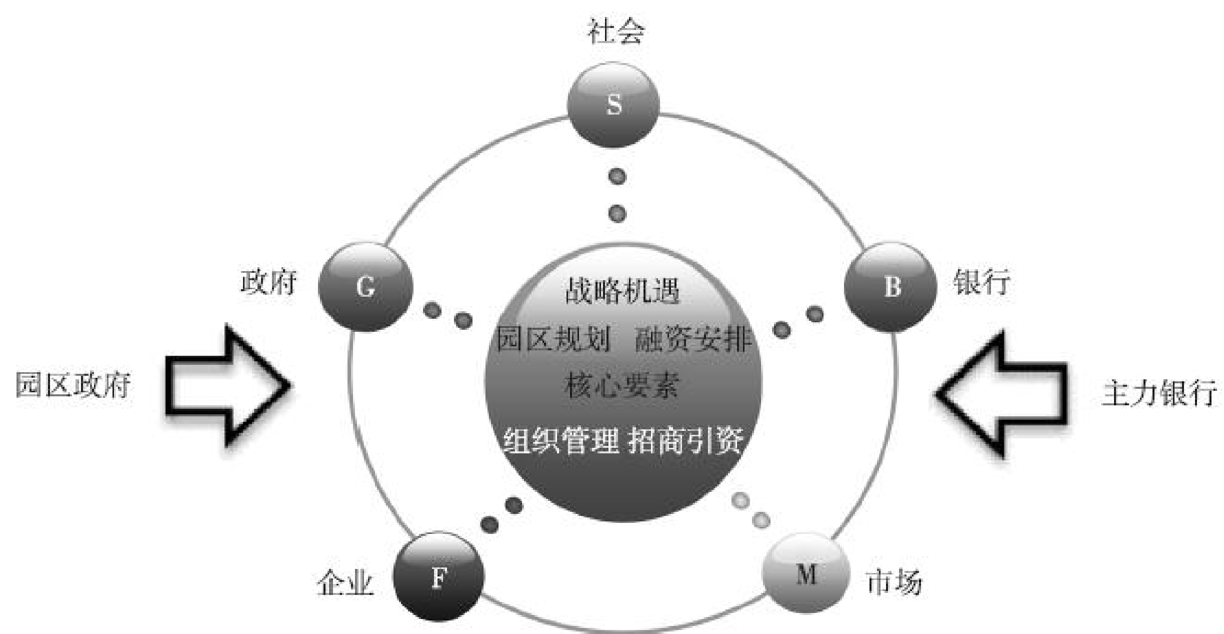


图3-6 双主体推动下的权能组合模型

（3）“双主体模式”是园区建设的有效方式

园区的建设一般有“自下而上”和“自上而下”两种模式。在发达国家，政府在园区建设中，往往只是合理引导和制度促进，而并不起主导作用，园区开发是“自下而上”进行的。在政府主导型经济国家下，园区开发“自上而下”进行，由于要做前期规划和进行大规模的基础设施建设，因而融资成为园区开发启动和培育市场的关键。在园区建设初期，通常存在严重的资金“瓶颈”，“双主体模式”恰好

能解决这个瓶颈问题。从苏州的实践看，“双主体模式”具有以下几个独特的优势：

第一，经过多年的改革开放，园区发展有更多的机会或可能高起点地进行体制、机制创新，高起点地进行制度建设和市场建设。

第二，高起点地进行总体规划，与体制、机制创新相结合，高水准地进行资源（主要是土地）开发和环境保护；对园区内的二次资源进行优化组合，缓解瓶颈，实现可持续发展。

第三，区别于其他地区，园区的公共设施建设需要适度超前；早期信用规模小，随着公共设施的逐步展开，信用规模呈积累和增长趋势。这就决定了适度超前的公共设施建设在总体规划下滚动开发，分期实现。

第四，区别于其他地区，园区公共设施的滚动开发需要与功能主体的形成相辅相成、互为因果；公共设施领域的融资活动有条件从地下向地上延伸，逐渐与商业金融相连接。

第五，园区建设有条件从零起步，对不同功能区在一个有机整体内，协调和平衡不同功能区的发展，实现整体发展的高效和可持续。

国家开发银行与园区管委会紧密合作，认识并抓住了以上特点，按照科学发展观，把握发展规律，以“双主体模式”推动了园区建设的成功。

从开发性金融理论看，“双主体模式”正是将政府组织优势与国家开发银行融资优势结合的典范。在我国，园区建设离不开政府的组织推动，也离不开国家开发银行的大额长期融资支持，因为园区公共设施融资不但需要资金支持，而且需要发挥开发性金融建设市场、建设信用和建设制度的特有优势，需要国家开发银行作为园区建设的重

要主体，和园区政府一道推进园区的建设发展。“双主体模式”是园区公共设施融资建设的有效方式。

（四）项目运营结果分析

2013年，苏州工业园区的GDP达到1910亿元，实现新兴产业产值2213亿元，位于苏州各区的第一位，并连续多年名列“中国城市最具竞争力开发区”排行榜榜首，综合发展指数位居国家级开发区第二位，在国家级高新区排名居全省第一位。1994~2006年的12年间，园区主要经济指标年均增幅达40%左右，累计实现中央和省市各类税收520亿元，创造就业岗位超过40万个，农村人均收入10698元，城镇职工人均工资超过2.78万元。同时，园区每万元GDP耗水5.8吨、耗能0.43吨标准煤，每度电产生GDP 25元、工业产值100元，达到了20世纪90年代世界先进水平，走出了一条高产出、低能耗、无污染的新型工业化发展之路，被评为跨国公司眼中最具投资价值的开发区之首。

2000年以来，国家开发银行与园区在多个层面上合作，实现了互信互惠、政府与金融机构双赢的局面。大额资金投入到基础设施领域，迅速提升了园区资源的价值，成功吸引了2000多亿元资金，使园区各项经济指标达到和超过苏州市1993年的水平，相当于十年再造了一个苏州。园区的快速健康发展，充分体现了作为主力银行、以开行为主导的开发性金融的重要作用。

（五）启示

苏州工业园区经过20多年的开发建设，成为中国最具竞争实力的开发区之一，总结其成功经验有以下三点：

1.产业和城市发展具有良性互动的态势。与新加坡的合作带来了先进运营理念和先进的技术资源，国际合作也带来了优良的招商资源和高端制造业产业聚集效益，从而推动了人口集聚和城市发展。同

时，苏州政府对土地与房地产市场较强的管控力度，使土地和房地产价格适度，有效地吸引了周边人口的集聚。人口的集聚反过来又推动了园区发展定位的变化，从制造业向现代服务业、高新技术产业和文化创意产业发展。产业的优化提升推动了城市的良性发展。

2.动态、先进的规划保障。“白地”、“灰地”、“弹性绿地”等先进规划理念被广泛利用于园区的规划中，对于短期内不明确用途的地块实施弹性控制，有效提高土地开发效益和集约利用水平。同时，开放性的空间结构也为区域未来的发展转型提供了空间上的可实施性。

3.多种规划相互协调。一方面，园区范围内城市规划、土地利用规划、环境保护规划和交通规划相互协调；另一方面，园区发展目标与苏州市社会经济发展规划也是相互协调一致。从规划实施建设效果来评价，苏州园区的规划实施顺利，邻里中心配套首先进驻，带动了产业和房地产的发展；产业体系的基本形成和配套的完善，促进了当地房地产市场的繁荣，也带动了人口的集聚增长。

三、上海浦东新区

（一）城市发展背景

浦东新区是上海市辖区之一，南面与奉贤区、闵行区接壤，西面与徐汇区、黄浦区、虹口区、杨浦区、宝山区五区隔黄浦江相望，北与崇明岛隔长江相望。全区面积1429.67平方公里，2012年常住人口545.2万人，是上海市人口最多的行政区。2013年浦东新区GDP总量达到6448.7亿元，位居上海市各区县第一位。

20世纪80年代中期，时任上海市市长汪道涵率先提出开发浦东，使上海东进的城市空间拓展战略成为共识。1990年初，时任国务院副

总理的姚依林带队，对浦东进行专题调研，并迅速形成《关于上海浦东开发几个问题的汇报提纲》。1990年4月，时任国务院总理的李鹏宣布：中国政府决定开发开放浦东。随后，上海市委、市政府按照中央的战略部署，制定了“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”的开发方针。

2005年，国务院正式批准浦东进行国家综合配套改革试点，上海市委、市政府明确了“一个作用、三个区”的功能定位（在树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、实施建设“四个中心”国家战略中发挥示范带动作用，努力成为改革开放先行先试区、自主创新示范引领区、现代服务业核心集聚区），标志着浦东改革开放进入了新阶段。

浦东新区开发始终作为中国的国家战略，城市整体功能不断得到显著的提升，上海建设国际金融中心、国际航运中心的核心项目如陆家嘴金融城、外高桥港区、洋山深水港和浦东空港都聚集在浦东新区。此外，浦东新区还汇集了先进制造业、临港工业、高新技术产业、生产性服务业等现代产业要素。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

浦东新区产业在历年的发展中不断经历了升级、优化的过程。从产业结构来看，浦东新区三次产业构成从1990年的3.7：76.2：20.1，发展到2012年为0.6：39.1：60.3。一、二产业比重明显下降，第三产业快速上升，显示了浦东产业结构整体的升级。其中，高技术工业产业占工业总产值的比重达到了30.9%，而金融业占GDP的比重达到了18%。这体现了浦东新区产业发展已经形成了以金融为核心的现代服务业、以高科技为主导的先进制造业、以自主知识产权为特征的创新创

意产业齐头并进的发展格局，浦东新区的服务辐射能力、国际影响力也得到了大幅度上升。

浦东新区的产业发展历程大致可以分为三个阶段：

（1）基础开发阶段（1991~1995年）：在这一阶段，浦东新区根据基础设施先行的战略思路，投资210亿元建成了南浦大桥、杨浦大桥、外高桥港区一期、外高桥电厂等十大城市基础设施工程，基本形成了现代化城区的基础设施框架。与此同时，新区集中力量建设了陆家嘴、外高桥、金桥、张江这四个重点功能小区，使之成为招商引资的热点和城市化快速推进的地区。基础设施投资、房地产投资、工业投资成为这一时期推动浦东经济增长的三大动力。

（2）基础开发与功能开发并举阶段（1996~1999年）：在“九五”计划期间，浦东新区投资约1000亿元建成了以浦东国际机场、地铁二号线、浦东国际信息港为代表的第二批十大基础设施骨干工程，构筑了浦东现代化交通、通信和道路网络框架。重点建设了沿黄浦江的中心城区现代建筑群、景观路线和环境配套。与此同时，浦东新区政府开始重视功能开发，首次将金融、贸易、房地产、旅游、高科技产业列为浦东发展重点，大型跨国公司投资快速上升，众多国际金融机构、贸易机构和跨国公司地区总部开始入驻浦东。浦东经济增长从单纯地依靠投资支撑转为投资与产业的双重支撑，城市功能多样化格局开始形成。

（3）功能强化与产业升级阶段（2000年至今）：进入21世纪之后，浦东新区发展的重点转移到了提升浦东对外服务辐射能力、推进产业升级之上。一方面，为了支持高新技术产业发展，上海市政府开始实施“聚焦张江”战略，有力地推动了浦东高新技术产业的发展。另一方面，国家在浦东设立中国人民银行上海总部，为浦东金融业的快速发展提供了重要支持。得益于此，浦东新区的现代服务业、先进

制造业、创新创意产业迅速成型。表3-8为浦东新区产业发展三个阶段的策略与产业选择。

表3-8 浦东新区产业发展三个阶段的策略与产业选择

时间	阶段	策略特征	产业选择
1991～1995	基础开发阶段	贯彻基础设施先行的战略思路，基本形成现代化城区的基础框架。四个重点功能小区成为招商引资的热点，以此推进城市化进程	大力推进基础设施建设、房地产开发兴起、工业成为主导
1996～1999	基础开发与功能开发并举阶段	开发性的投资和基础设施建设投资初见成效。产业性投资规模快速扩大，大量国际金融机构、贸易机构和跨国公司总部也开始进入	工业发展向高科技与高新技术方向转型、金融贸易、旅游产业兴起
2000年至今	功能强化与产业升级阶段	区域产业结构高度化步伐加快，浦东新区作为资源配置中心的作用得以显现	现代服务业、先进制造业、创意产业开始成型

2009年，鉴于浦东新区产业结构升级调整和城市转型发展的需求，为了解决新区发展建设中出现的城市建设落后于产业发展、土地承载力和环境因素对城市拓展的制约等问题，上海市政府推进了《浦东新区总体规划修编》工作，将“产城融合”、“产业提升”、“区域协调”作为规划修编的指导思想，并围绕产业转型与城市功能提升提出了产业提升、和谐发展、生态优先、区域协调、空间优化、文化促进这六大发展战略。在空间结构上，浦东新区规划形成了“一轴三带”的发展格局（见附图10），其中“一轴”是东西向的城市发展主轴，“三带”分别是三条不同功能的产业发展带，串联起不同类型的产业聚集区，并与周边的城市发展片区相契合，在城市空间规划上体现了“产城融合”的理念。此外，规划在用地功能调整中全方位落实了“国际金融中心”和“国际航运中心”核心功能建设，推进了战略

性新兴产业、先进制造业的发展，并对各产业园区在“产城融合”上的复合用地布局做出了模式上的创新。

2.人居环境策划与规划分析

在浦东新区的整体规划与建设中，一直贯彻了改善人居环境、营造生态优美、城市景观突出、配套设施完善新城的设计开发理念。在浦东新城建设伊始，上海市政府就投入大量资金进行了棚户区改造工程，以就地拆改和异地补偿安置为手段，改善了本地人民的居住质量，提升了居住人口的综合素质，为未来产业发展奠定了基础。

此外，在整体建设策划规划理念中，上海市政府采取了集中布置大面积城市公园，沿道路、水系规划格网状的绿地系统的策略，保证了城市建设的环境质量。同时根据江南水乡地区的特征，保留并改造了多条河道，形成了纵横交错的水系廊道景观，从而丰富了城市生态环境特色，保留了原有的城市风貌格局，并进一步提升了城市人居环境。

在居住配套设施建设中，上海市政府大力投入资金，以配套设施先行、社会公共效益优先为原则，特别加强了教育、商业服务、医疗卫生等社区服务设施建设，从而吸引浦西的大量人口向浦东转移。同时，上海市政府为外来就业人口提供了相对优惠的倾斜政策，包括就业、医疗、社会福利、子女教育等方面，吸引外来高素质人才进入浦东新区，增加了浦东新区产业发展的核心竞争力。

最后，在浦东新区的整体规划中，以预留的大面积农田、园地、城市郊野公园、湿地公园等生态型用地，作为周边卫星城镇与浦东主城区的绿化隔离带和生态屏障，避免主城区的无序扩张和过于饱和。这些生态型用地同时也起到了满足城市居民休闲、游憩需求的功能，它们的存在有效改善了浦东新区的整体景观质量，提升了人居环境风貌。浦东新区用地规划见附图11。

3.交通策划与规划分析

上海市政府本着基础设施先行，为产业发展创造基础的思路，对浦东新区的道路交通与公共交通系统建设一直十分重视，历年共实现基础设施建设投入约2000亿元。

至2005年，浦东新区道路里程从开发初期的491公里增加到1386公里，全区路网密度达到3.51公里/平方公里，道路面积率达到10.4%，人均道路面积达到15.5平方米。外环隧道、卢浦大桥、大连路隧道和复兴东路隧道相继建成通车，多条越江通道的建成使越江车道数增加到56条，大大提高了越江交通的通行能力，提高了浦东浦西的交通联系能力。在城市轨道交通方面，继轨道交通2号线浦东段以及磁悬浮投入运营后，“十五”规划期间4号线和轨道6、7、8号线相继开工，并于2010年投入运营。

2005年，上海市完成了《浦东新区道路和公共交通发展规划》，包括《浦东新区道路系统规划修编》和《浦东“十一五”公共交通发展规划》两个部分。在城市道路系统规划方面进一步调整和完善浦东新区干路系统的总体布局，确立合理的干路系统规划技术指标，使新区干路系统的发展更好地符合浦东新区城市发展和交通增长的需求；梳理和完善新区支路网系统的整体布局，调整支路网密度，提高新区支路系统的通达性。从而形成结构布局完整、功能等级明确的道路系统，提高整个新区路网的通行能力和服务水平。在城市公共交通系统方面，要求达到东京、巴黎公共交通服务水平，以设施全面、服务创新、管理优化的交通枢纽建设，保障居民换乘的便利性，最终建设成为适应人口导入型城区发展阶段的具有吸引力的公交系统。

（三）投融资策划分析

浦东新区开发之初的最大困难是缺乏开发资金，在成立伊始，主要靠政府投资来推动城市开发与基础设施建设。但随着整个开发过程

的推进，其资金筹措机制有了巨大的发展创新，形成了八种主要的开发融资模式：

1.土地资金。浦东新区开发启动时创造了“土地批租”的新模式。1988年8月8日，上海推出了首个土地批租项目，1992年起土地批租大规模展开，资金源源不断注入几大投融资平台。到2000年年底，上海市政府以土地批租形式向四大开发公司成片出让土地23幅共61.59平方公里，折算为资本投入61.3亿元，上海通过土地批租共筹措资金1000多亿元，大大加快了上海城市建设尤其是浦东新区的建设步伐。在上海市委、市政府的支持下，浦东率先打破我国长期实行的土地无偿使用制度，运用级差地租和竞争原则，走土地批租、滚动开发之路，建立了以土地批租、成片开发、多元筹资为特征的滚动开发机制，这种开发机制被概括为：“财政空转、土地实转、成片规划、滚动开发。”具体来说，是政府以估算出的土地出让金额作为国家股本注入开发公司，作为开发公司成立时的注册资金。开发公司以土地招商，以土地资本合资，如此循环，滚动开发。通过这种方式，浦东在开发之初就组建了陆家嘴、金桥、外高桥、张江四大开发公司，作为新区一级土地开发的主体，由四大开发公司根据区域功能性质编制规划，划分地块，将“生地”转化为“熟地”再进入土地二级市场，并运用转让的收入进行再投入、再转让，直到区域建成。

2.财政资金。主要是中央政府把浦东本来要上缴国库的中央税收留给浦东用于开发。2000年年底之前，国家留给浦东用于浦东的基础设施建设的新增财政收入共计59.4亿元，为以“两桥一路”（南浦大桥、杨浦大桥、杨高路）为主的第一轮浦东十大基础设施建设提供了充分的资金支持。

3.银行信贷。中国人民银行批准了各专业银行对浦东开发的特别支持，在各政策性银行及商业银行的支持下，浦东新区取得了飞速的发展，尤其是在地标性建筑的建设中，银行信贷发挥了积极的作用。

例如“东方明珠”塔的建造，36家金融机构组成的银团，在几个月内就解决了建造亚洲第一高度468米电视塔“东方明珠”上亿元人民币和上千万元外汇贷款难题。

4.建设债券。债券在浦东历年的开发资金中大约占1/4左右的份额，上海市城市建设投资开发总公司于1992年7月正式成立，1993年4月15日首次发行建设债券，发行金额5亿元人民币，期限二年，年利率10.5%。截至2011年年底，累计发行各类债券17期，发行金额达188亿元。

5.民间投资。在20年的开发过程中，民营企业逐步成为浦东开发开放的重要主体。据统计，截至2009年10月，新区民营企业累计71832户，占新区内资企业总数的86%；注册资本累计2113.8亿元，占浦东新区内资注册资本总额的25.6%；新区70%以上的科技项目由民营企业完成。

6.利用外资。浦东新区开发充分利用了我国开放政策大背景下的吸引外资政策。经中央政府批准通过上海市政府可以借外资开发浦东，例如向亚行贷款，建成杨浦大桥、南浦大桥，建完以后把两座大桥和一座隧道二十年的经营权作为股份的50%卖给了香港中银集团，拿到25亿元，再建第三座第四座。这个办法，打开了开发资金来源的全新思路，开创了新的开发资金运作方式。

7.上市融资。浦东四大国有集团开发公司均组建了股份有限公司在上海证券交易所成功发行A股、B股，其上市公司代码分别是：陆家嘴A股600663、B股900916；浦东金桥A股600639、B股900911，外高桥A股600648、B股900912，张江高科A股600895，通过资本市场为浦东四大开发区的开发筹措了大量的建设资金。

8.信托计划。通过土地融资和采取企业上市、建立适度举债机制等相应的金融创新方式，为浦东开发开放、上海城市与产业空间布局

调整筹集了大量建设资本。

正是运用了以上8种投融资模式，浦东得以在20多年的进程中飞速发展，形成了现今一派繁荣的景象。

（四）运营结果分析

浦东新区的开发作为我国的“国家战略”，充分体现了政府主导的城市经营项目的特色。在国家级政策扶持下、在上海市持续的大规模基础设施建设投入下，浦东新区依托上海市社会经济发展背景，勇于开创思路，实现了产业和社会经济的全面发展，实现了城市建设格局与整体风貌的重大提升。

（五）启示

上海浦东新区的顺利推进发展得益于以下几个方面：

1.国家与上海市的政策支持是关键因素。作为国家战略，浦东新区的建设从一开始就具有先天的优越性。自小平同志南方讲话之后，国内改革开放的浪潮又达到了一个新的高度。浦东新区作为国家级改革开放区的试点，在政策上享受到了前所未有的支持力度，由此也吸引了国际上的大规模资金和产业投入，奠定了浦东新区发展的基础。

2.上海市的社会经济发展是依托。上海一直是国家级的经济中心城市，其人口素质水平、城市发展水平稳居全国前列。浦东新区的建设发展，在前期充分依托了浦西的经济与产业辐射作用，与浦西形成了互补和共生的关系；在中后期，更是依托上海市的外向型经济发展格局，体现了国际金融贸易窗口、长三角对外经济口岸和港口物流核心的作用。

3.较高的城市规划与建设管理水平是保障。上海市率先实现了城乡规划与国土资源规划在管理体系上的整合，上海市的城市建设管理水平也远远高于全国其他城市。这就保证了浦东新区在城市建设管理体制上的先进性，确保了产业发展、土地资源利用与城市规划的协调一致。

第四章 城市运营

第一节 城市运营理念与模式特征

一、城市运营在中国

2002年前后，我国城市策划领域最早提出将“城市运营”概念作为房地产开发的一种经营模式。之后，“城市运营”一词断断续续出现在房地产开发、城市开发等领域，但出现频率并不高，而且，更多是作为一种市场的标签形式出现，并不具备实质性的内涵和模式，理论和体系研究更加缺乏。新型城镇化的政策提出以后，类城市运营的市场运作案例逐渐增多，市场和政府逐步接受了“城市运营”的表述和提法。党的十八大明确了新型城镇化的国家战略，并于2014年出台了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，中国社会各界、资本市场、各类经济主体以及学术界期待中国城市化的发展机制和路径发生重大转型，即从前20年的政府推动、政府主导型的“传统城镇化”，逐步转变为“市场主导、政府引导”的“新型城镇化”，从而提高资源配置效率，减少盲目开发建设，逐步引导中国城市化走向人文、智慧和绿色的可持续城镇化道路。

在这种可持续的城市发展观的主导下，脱胎于城市经营的城市运营模式正在逐渐成为城市综合开发运营的主流模式，并引起中国学术界、理论界的广泛关注。就其产生的背景和形式而言，城市运营的实践完全是基于中国特色的城镇化发展土壤，是“后城市经营”时代的

产物。城市运营之所以称为概念或模式，是因为城市运营实践是完全具有自主创新意义的、具有中国特色的城镇化发展市场模式，在国内外学术界尚未有明确的定义且尚未建立相对应的理论体系。目前，经全面检索城市运营对应的英文翻译Urban Operation一词，尚未检索到相关的国外理论表述和学术成果。

关于城市运营的定义，到目前为止，相对完整的表述来自中央党校2011年成立的城市运营课题组，具体表述为：城市运营是指政府和企业在充分认识城市资源基础上，运用政策、市场和法律的手段对城市资源进行整合、优化、创新而取得城市资源的增值和城市发展最大化的过程。[注]中央党校课题组同时指出，城市运营的最终目标是提高城市综合竞争力，增加城市财富，提升城市居民生活质量和幸福感；而实现目标的方法是优化、积累城市资源并将其推向市场，这其中包括土地、山水、植被、矿藏、物产、道路、建筑物等自然资源，以及历史文化遗产、社会文化习俗、城市主流时尚、居民文化素质、精神面貌等人文资源。[注]

城市运营的实施者是城市运营商。与传统的城市经营者和房地产开发商不同，城市运营商必须自觉围绕城市的总体发展目标和发展愿景，充分运用市场化机制和手段，通过发挥企业产业优势和资源优势，结合城市发展的特殊机遇，在满足城市居民需求的同时，使自己的开发项目能够成为城市发展建设的有机组成部分[注]。中央党校城市运营课题组在给城市运营给出定义的同时总结了其操作主体——城市运营商的五大特点：

第一，城市运营商对城镇化和城市发展具有前瞻力。

第二，城市运营商具有较强的社会责任感。

第三，城市运营商是城市综合功能的提供者。

第四，城市运营商是各种资源的整合者。

第五，城市运营商与政府保持良好的合作关系。[注]

同时，国内还有一些零星的非系统性的研究，多数将城市运营作为开发过程中的一个概念名词提出或只是讨论其理论片段。洪开荣、刘元林提出，可通过引入城市运营商来解决城市开发中先行投资困境，同时也可很好地解决城市规划执行不力等难题。[注]而对于城市运营的主体问题，许保利认为，在社会主义市场经济体制下，必须改变政府行政手段主导的城市开发建设模式；城市运营必须借助企业和市场的力量，在政府的指导下具体配置和运作城市资源。[注]张赟、张威则运用“价值链工具”对城市运营商内部创造价值的活动进行了分析，并且探讨了城市运营商在价值链的关键环节上所应具备的核心能力：政府公关能力；项目融资能力；市场营销能力；资源整合能力。[注]徐卫、柴铁峰通过研究我国城市发展现状，提出城市运营应以地域文化为“魂”，塑造城市自身特色，提高城市综合竞争力，最终实现可持续发展。[注]

笔者认为，从实践层面，城市运营具有明显的中国特征，是产生于中国城市化体制和机制的城镇化发展模式；从理论层面，城市经营和城市运营都是由起源于20世纪50年代欧美地区的“Urban Management”的理论和实践发展而来。城市运营直接理论来源是欧美地区与国内的“城市经营”的理论基础，但又不同于国内现有的城市经营的主流观点和理论表述。城市运营与城市经营最大的区别在于实施主体，城市经营的主体是政府，它占绝对主导地位，市场只是作为一种被借助的手段或工具；而在城市运营模式中，市场（企业）在政府的委托和法律授权下成为城市综合开发运营的主体，在资源配置和运营过程中处于主导地位。

二、城市运营理念与定义

（一）城市运营的理念

作为在中国市场经济体制转变的背景下所产生的创新型城市综合开发运营模式，“城市经营”也是城市管理发展到一定阶段的必然产物。“城市运营”与“城市经营”虽只一字之差，却存在着理念、机制和模式上的重大差异。其核心是运作机制、运作主体上的不同。城市经营强调政府主导，政府是城市经营的主体；城市运营强调市场主导，企业是城市运营的主体。

具体地说，在城市经营中，政府负责主导前期的城市规划和后期的城市建设、管理工作，通过招商引入特定企业，企业通过“招拍挂”等合法方式获取已明确规划功能的土地进行投资开发建设，或者在特定规划范围内进行以土地整理为核心的土地一级开发，通过完善城市基础设施建设，提高土地价值和价格，从而获取经济效益。而城市运营商从城市发展的前期就参与或主导区域或城市的策划和规划，利用市场的手段，在城市综合开发的全过程进行产业资源与社会资本的整合操作，提升土地价值和城市的综合竞争力，实现区域整体效益的最大化。

从内容上看，城市经营是一个比较宽泛的概念，可以从广义和狭义两个方面来理解。狭义的城市经营主要侧重对城市可经营性资产的市场化运作，通过市场来配置城市资源，达到城市增值的目的。广义的城市经营主要是政府行政领导下的一种公共管理模式，即通过对城市管理体制的安排，调动社会各方力量参与城市的建设和发展，补充政府功能的不足和局限性，从而提高政府的服务质量和管理效率，达到区域和城市发展的终极目的。从其实质看，城市运营却是一个城市资源的市场化过程，即把构成城市空间和城市功能载体的自然资本、人力资本及其相关的延伸资本通过资本运作方式推向市场，由市场中

那双“无形的手”来调节供需，从而实现城市资源的最优化配置。而如何高效合理地进行资源整合，达到新型城镇化的战略目标，首先需要明确的是在众多的城市资源要素中，哪些是关键要素。

张卫东指出，土地、资本和劳动力是现代社会的三大基本生产要素，三者的有效结合与运作可以使城市综合效益不断提升。[注]城镇化即是上述三大生产要素在一定制度下不断流动、重组的结果。中国城市运营以新型城镇化为根本目标，以市场为资源配置的决定因素，因而也将以整合城市基本要素为根本出发点。由于城市运营的运作主体城市运营商以市场的手段对劳动力进行整合的途径是通过产业要素的聚集影响劳动力的流动，以产业结构的升级带动劳动力结构的优化。同时，从《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出的“城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一”可以看出，产业支撑是新型城镇化的内在动力。从本书第二章中对政府主导下城市经营模式的回顾可以看出，城市经营模式更多的是以行政管理手段对土地、劳动力人口等进行强制配置，而对城镇化发展要素，例如产业、资本的市场整合总体上是缺失的。在此种情况下，城市运营有别于传统的一级开发，是以市场机制和资源的空间配置手段，对土地、产业、资本三大关键要素资源进行整合，以达到提高城市综合效益的目标。这三大要素互为关联、互相作用，也是城市运营的重要组成内容。

在城市运营“三要素”中，土地是基础，产业是保障，资本是核心，如图4-1所示。

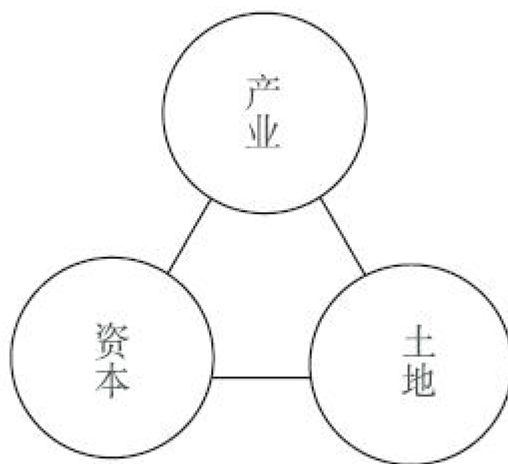


图4-1 城市运营“三要素”

（二）城市运营的定义

中央党校城市运营课题组关于城市运营的定义为：“政府和企业在充分认识城市资源基础上，运用政策、市场和法律的手段对城市资源进行整合、优化、创新而取得城市资源的增值和城市发展最大化的过程。”此表述强调了政府和企业可以成为城市运营的联合主体，但从内容和实操上未能与城市经营进行实质性区分，尚不能完全概括目前我国实践中城市运营模式的特点。

基于对城市运营类城市综合开发项目的经验借鉴和对城市运营的特征的总结、新型城镇化发展的目标以及对城市运营中政府与市场关系本质的分析，本书认为：城市运营可以理解为新型城镇化战略与PPP的综合载体模式，其中包含两个层面的含义：（1）城市运营是以市场为导向的、在新型城镇化大背景下诞生的城市综合开发运营模式，与新型城镇化的总体目标一致，且是基于城市发展的供给侧改革；（2）PPP模式的含义参考我国财政部《2013年度固定资产投资决算报表主要指标解释》中的定义：“公私合作关系（PPP），是指政府与民营机构（或私营企业、国营公司、特定专业领域的企业财团）签订长期合作

协议，授权民营机构代替政府建设、运营或管理基础设施及其他公共服务设施，并向公众提供公共服务。”

PPP是20世纪80年代在欧美国家兴起的一种项目运作模式，目的是在高度市场化环境下，引导公共机构与私人机构的资源在城市公共设施领域的投资合作，并避免由于市场失灵而造成的投资和建设运营失败。PPP模式通过对社会公共资源和非公共资源的结构化协作和综合利用，在涉及公共利益的投资领域有效地平衡了市场的过度运作所带来的负面影响，同时也克服了公共管理部门由于脱离市场而带来的效率和效益上的缺失，成为以市场经济为主导的欧美国家的一项有效的项目创新模式。区别于以往“政府推动、政府主导”的传统城镇化模式，新型城镇化的最显著特点为“市场主导、政府引导”。为配合国家新型城镇化战略的实施，财政部、人民银行等国家部委，以及广东、河南、浙江、吉林、贵州、山西等省先后出台大量的政策文件，大力推动新型城镇化过程中的PPP模式。

综上所述，本书认为，城市运营是指在*新型城镇化战略的引导下，以土地运营为基础，以产业运作为保障，以资本运作为核心，以构建产业、文化、交通、生态和人居环境等城市综合系统为目标，通过“市场主导，政府引导”的PPP市场化运作方式，企业与政府建立平等契约伙伴关系，以前瞻性的城市发展策划和规划、土地整理、城市公共基础设施建设以及城市产业投资等一系列资源整合运作，提升目标城市的功能规模和资源价值，从而共同获取城市整体资源溢价和投资增值收益的城市综合开发运营过程。*

三、城市运营的模式特征

从理论层面来看，我国的城市运营可以借鉴欧美国家Urban Management的部分相关理论，但又不同于国内现有的城市经营的主流

观点和理论表述。目前来看，我国的城市运营理论体系尚未建立，它源自中国的城市发展实践而且必须接受中国实践的检验。2012年中央党校进行了城市运营相关课题研究，从城市运营的定义表述上看，强调政府和企业可以成为城市运营的联合主体，但从内容和实操上未能与城市经营进行实质性区分，尚不能完全概括目前我国实践中城市运营模式的特点。

从实践层面来看，城市运营出现在2010年前后，在城市经营理念导向下国内大规模城市开发对资本和产业等资源产生了巨大的需求，国内部分城市政府开始寻求与具有大规模融资能力的房地产开发商合作，通过大规模的一级开发或成片二级开发进行新城或新区开发，并冠以“城市运营”的标签开始了自发的城市运营模糊实践。湖南长沙梅溪湖、成都的郫县都出现了类似的项目运作。经综合国内外相关理论观点，分析归纳苏州工业园区、康巴新城、广州亚运城以及希腊雅典奥运村、美国加州圣何塞市等大量的国内外典型城市综合开发运营案例和实践的经验、特点，成功的城市运营实践具有以下模式特征。

（一）市场主导，政企合作

新型城镇化背景下的城市运营以市场为导向，充分整合市场资源，对目标区域进行策划、规划和整体运作以达到预定目标。城市运营商作为独立的市场化组织，在肩负重要的社会责任的同时，更加符合市场需求，能够承担起促进城市健康发展、有序建设的任务。城市运营则为政府与市场提供了一个完美的合作可能，通过将企业的市场属性与政府的政策属性相结合，以市场为主导，以城市持续发展为目标，打造政企合作的PPP创新模式，并基于市场化方式建立特定的交易结构。在法律许可的特定框架下，政府公共部门与社会资本（具有社会责任感）通过授权特许经营的方式合作，发挥各自资源优势，为城市基础设施投资和运营提供服务，实现政府公共部门承担的社会职能，同时是为企业带来经济效益的一种新型公共事业投资管理模式。

（二）产业集成，资源共享

国家城镇化战略全面推动了城乡相关产业的发展，产生了巨大的产业需求和市场机会。2013年，中国的城镇化率已达53.7%，从城市化发展的理论与一般规律来看，我国已经从以城市开发为特征的阶段逐步过渡到以城市运营为特征的阶段。从内涵看，城市运营是一种超越单纯住宅二级开发或商业二级开发的房地产概念和运作模式，强调人文价值、产业发展和城市资源的整合配置以及城镇总体功能平衡发展，以复合业态为主要特征，涵盖了居住新城开发、城市商务办公、产业园区、休闲旅游、商业贸易等不同主题的房地产业态以及环保产业、基础设施、健康医疗提供等城市级公共设施和公共服务产品的投资和运营。

因此，城市运营模式要求对多种资源进行有效整合，需要具有多种背景且资源互补、能力互补、机制互补的机构共同合作推动，并以市场为导向进行城市资源重新配置以及城市价值再创造，从而满足政府、市场和公众的不同需求。城市运营商需要针对不同区域所处的城市化阶段，综合城市自身产业基础以及未来发展规划，利用自身强大的产业运作和资源整合能力，对城市或区域进行产业导入和升级，以产业提升促进城镇化以及城市经济与土地价值的增长。

（三）规划整合，协同发展

新型城镇化在客观上推动着各地城市规划管理理念和模式的转变。在城市综合开发与管理运营过程中，规划必须与土地使用、公共财政、基础设施、环境政策、产业政策等紧密结合、协调运作，以综合调控城市的综合开发管理。目前，我国各地的区域与城市规划仍然处在“多规合一”的状态，城市各类规划之间往往存在冲突，给城市发展带来了许多负面的影响。

从世界各地的城市综合运营案例的发展规律来看，城市化发展的动力来源于城市各种要素的有效集聚，在于城市各项基本与非基本产业功能的累积增强，产业的发展带来经济的流动和人口的增长。因此，城市内部各种经济部类之间的活动、城市内外部之间的活动以及各种城市发展相关利益主体之间的活动，都必须在空间、时间、内容和逻辑上运用规划整合工具实现最大限度的发展协同。

（四）远近结合，战略导向

新型城镇化战略提倡“把生态文明理念全面融入城镇化进程，强化环境保护和生态修复，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式”。因此，城市运营提倡的是绿色、可持续发展的理念，追求的是城市未来的价值。但在市场主导的模式下，在目前各地政府追求GDP的政绩观下，近期、中期和远期的目标及利益是一个现实的挑战。这需要高度重视城市生态环境的保护和利用。同时，因为城市运营目标是实现城市的综合效益，其提倡的可持续发展也并非简单的生态可持续，而是社会、经济和环境多维度可持续的概念，也就是在保持自然资源的质量及其可提供服务的前提下，在不超出生态系统远期涵容能力的情况下，使城市经济发展的现实净利益增加到合理的水平，从而在不牺牲下一代人利益的前提下最大限度地提高当代人的生活品质。

（五）系统优化，整体提升

城市运营的运作对象是城市，不论是旧城的改造，还是新城的开发，从影响到的人口规模、土地规模、区域交通、生态环境以及经济总量等方面来看，都是一个巨大的系统，因此，城市运营就是一个包含了各种必需的城市要素的动态系统工程，城市运营的目的就是要通过对城市内外部资源的整合，使城市系统的明天比今天更优化、更美好。

现代建筑与规划大师简单明了地描述了现代城市的四大基本功能：生活、工作、交通和休憩。这四大功能既是城市功能，也是生活在城市中的“人”的基本权利。城市运营有别于城市经营的重要特征，就是最大化地发挥市场在城市资源最优化配置的主导作用，从而使城市的整体功能平衡提升，减少顾此失彼、失衡发展，达到产城融合，提高城市竞争力和综合效益，真正实现区域整体价值的提升。

总之，城市运营是一项基于国家新型城镇化战略的投资行为，属于战略型投资，是推动中国新型城镇化发展的创新型市场平台。具备市场导向、产业集成、远近结合、规划整合以及系统优化模式特征的城市综合开发运营实践，总体上具备满足政府、市场和公众共同诉求，获取社会经济综合效益的可能性。

---

1. 向春玲.中央党校“城镇化与城市运营”课题组，2012.
2. 同上。
3. 陈修颖，叶华.市场共同体推动下的城镇化研究——浙江省案例［J］.地理研究，2008，27（1）：33-44.
4. 向春玲.中央党校“城镇化与城市运营”课题组，2012.
5. 洪开荣，刘元林.城市运营商参与下的城市开发问题研究［J］.时代金融，2006，10（2）：58-59.
6. 许保利.城市运营商：未来城市建设的主要承担者［J］.中共长春市委党校学报，2004（2）：31-32.
7. 张赟，张威.经营城市背景下城市运营商的价值链与核心能力分析［J］.前沿，2011（8）：98-101.
8. 徐卫，柴铁峰.城市运营应以地域文化为魂［J］.建筑与文化，2011（5）：81-83.
9. 张卫东.让土地、资本、劳动力成为真正的商品［J］.新闻周刊，2002（29）：39.

第二节 “三要素”与“五位一体”

土地、产业、资本是城市运营的三大要素，这三大要素互为关联、互相作用，是城市运营的重要组成内容，而分析其内在关系，研究其整合机制，是搭建城市运营理论体系、实现城市运营项目的必要工作。

一、城市运营与土地

在我国快速城镇化进程中，土地财政、土地规划、城乡土地管理制度等政策曾发挥过重要的作用，但随着我国体制改革的深入，目前土地运作模式的弊端也越来越明显，逐渐成为新型城镇化及城市运营实施的障碍。在城市运营模式下，城市运营商通过市场经济手段，在政府的有效监管下，引入市场机制对城市土地资源、土地经营资本及土地交易模式进行重组，以实现城市土地资源配置和效益的最大化。城市运营商可以发挥其驾驭市场的能力，通过政企合作使其成为贯彻实施土地利用规划的重要手段和保证，有效地改变了原来在计划经济条件下形成的政府简单城市经营、土地交易模式粗放、政府收入过于依赖土地财政的情况。

（一）土地对城市运营的影响

城市运营通过以市场化运作来代替原有的单纯土地财政，同时提供社会公共服务，是一种新的城市管理模式，更有利于促进社会利益与经济效益的统筹。我国城市经营中原有的土地财政模式在一定程度上起到了抑制民间投资，限制产业结构调整，加剧产能过剩，造成城

市资源、建设资金浪费的负面作用。在市场经济条件下，城市土地规划的实施，也经常会和市场经济利益产生矛盾。解决矛盾最好的办法就是遵循市场经济规律，通过正确的经营策略，实现土地资源的优化配置，也为城市运营创造良好的土地政策环境。

1.土地规划与城市运营的互动

土地规划与城市运营之间是相辅相成的关系，城市运营利用其资源整合的理念和能力，有助于防止土地规划中某些片面追求经济利益的短期行为。现阶段我国土地利用规划中管理体系尚不完善，造成土地规划管理制度混乱，土地管理部门组织构架不合理，容易出现多头管理或责任不清的情况。

城市运营需要在城市范围内整合土地资源，结合市场因素及土地价值评估，对土地规划中的土地利用属性进行调整和优化，以达到土地资源增值的目的。城市运营商通过对新增土地资源的整理与产业投资，使土地获得更大程度的溢价，从而使城市土地资源实现更有价值的利用。

2.土地供给指标与城市运营的互动

现阶段，建设用地土地指标的供给是根据《土地管理法》来明确的，主要是根据土地利用总体规划中的规模指标确定城市年度建设用地新增面积指标，从而引导政府制定土地政策，制约和监督相关部门的土地利用行为。而有些地方政府出于服务土地财政的目的，不考虑土地资源的整体优化以及土地资源的可持续利用，往往导致土地指标管理工作的执行与目标不一致，指标浪费现象较为突出，造成部分建设项目指标过剩、部分建设项目指标匮乏的现象。

城市运营则需要改变目前单纯追求土地财政增长，忽视土地资源优化的方式。城市运营商通过市场与投资的结合，可以用更为长远又

全局的眼光来审视城市土地指标管理工作，引导政府实现土地指标的有效利用，提高建设用地利用效率。

3.土地市场与城市运营的互动

土地具有天生的市场化属性，而在我国现有的城镇化及城市经营行为中，政府往往掌握了土地市场的主导权，并不能使土地资源充分结合市场要素，这就造成土地价值的政策性低估或土地价值非市场理性拔高的现象。而土地市场又是城市运营的核心利益所在，城市运营商对土地市场的良性运作、土地价值评估有着必然的需求。注

城市运营商根据土地市场的要求，运用市场经济手段，优化整合城市的土地资源，通过城市产业的科学布局、建设指标的优化配置、土地功能的合理规划、交通系统的组织等手段，实现土地资源价值的最大化。这就确保了城市建设投入和产出的良性循环、城市功能的提升，也有助于促进城市社会、经济、环境的和谐可持续发展。城市运营是土地市场经济不断深入的结果，也是土地市场优化的重要手段。

（二）现状土地制度存在的问题

1.宅基地制度僵化

我国现行宅基地制度采取“无偿分配、一户一宅”的原则，限制宅基地使用权的流转，目的是保障农民居住权和农村社会稳定，集约节约利用土地。但随着社会制度的变迁，原有的宅基地取得制度具有一定的滞后性，造成了一定程度的土地浪费，特别是流动人口及进入城市人口的宅基地管理政策还处于缺失状态。

2.土地资源利用粗放

现阶段，我国城市普遍存在着建设用地总量失控、结构失衡，存量土地粗放利用比较严重，城市土地空间布局松散，疏密失调，集聚性差等问题。造成以上问题的主要原因是政府对土地市场缺乏正确的引导和控制，土地利用受各级政府领导的主观意志左右，达不到土地资源整合优化的目的。

3.征地制度不完善

由于中国现行《土地管理法》等征地管理的法律法规不完善，造成一些城市在不同程度上存在着不依法征地、征地补偿标准随意性大、征地费用管理混乱、资金挪用等问题，严重侵犯了被征地农村集体经济组织和农民的合法权益，造成村民上访，从而影响了社会稳定。

4.土地产权不清晰

造成我国城乡差距的结构性问题就是城乡二元结构，在土地上即表现为集体用地与国有用地之间的重大差异。土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等是赋予农民的合法财产权利，根据《土地管理法》第十条的规定："土地由乡镇、村、小组集体所有，并归相关集体组织管理，"但其收益分配并没有做出明确界定，政府与农民的争利行为导致土地经济纠纷越来越严重。

5.政府过度依赖土地财政

目前，在我国大多数城市，地方政府过度依赖土地财政，导致实体经济的发展被边缘化，政府负债出现了大幅上升，社会资源的利用效率出现了大幅下降，也阻碍了城市产业的升级和革新。而银行信贷资金因为过多地滞留于房地产、城市建设项目等非生产性固定资产项目，使得资金流动性较差，严重不利于其他产业的发展。上述情况导

致我国实体经济产业发展面临严峻的形势，不利于国家扩大内需和提高人民收入水平。

（三）国内土地制度的创新案例经验

1.政府主导的土地制度创新——城市经营层面

杭州市政府率先进行了城市土地管理制度的创新。1997年建立杭州市土地储备中心，这是一家由市政府授权成立的经营土地的公司。杭州市政府先行注入一定的资金，对全市的土地实行统一收储、统一规划使用功能、统一招投标与拍卖，市政府完全垄断城市土地的一级市场。这种城市土地使用制度的创新，其效益是多方面的：

第一，市政府真正实现了以地生财。1999~2001年的3年时间，就比按协议批地多收回土地出让收入8.4亿元，有力地支持了基础设施的建设。

第二，为实现城市规划确定的用地功能提供了保证。由于城市土地的买卖全部控制在土地储备中心，市政府也就有了按规划配置土地的实权，可以根据旧城改造、生产、生活用地的各种需求，做到对城市用地的规划、开发、建设、配套、经营、销售的六统一，从而使政府对城市土地的管理由无序经营转为有序经营，促进了城市土地资源的优化配置。

第三，通过垄断土地的一级市场，控制城市土地周转的总量，并控制每年可出售的各类土地的数量。根据供需的均衡制定合理的土地价格，防止城市土地价格偏低或过高造成的后遗症。注

2.城市运营商主导的土地运营创新——城市运营层面

以中信大榭岛案例为例，大榭开发区位于浙江省宁波市东部，长江黄金水道和黄金海岸线的“T”型交汇点，总面积约为31平方公里。开发区定位为：世界一流的石化产业基地、我国东部沿海重要的能源中转基地、我国海岛开发开放示范区、宁波—舟山港重要组成部分。

中信集团于1993年进入大榭岛，获取了全部土地的使用权，并负责土地一级开发及产业招商。而仅从土地市场而言，本项目由于产业用地市场价值不高、难以获取高溢价，不能平衡土地一级开发及基础设施特别是对外交通设施投入成本。因此，中信集团在土地运营中，充分与产业招商相结合，通过土地入股、合作运营的手法，将土地与产业导入及运营结合起来，从而获取了土地的长效运营收入，而非一次性的出让收入。

2015年大榭港区实现货物吞吐量8551万吨，引入了宁波万华、中海油高等级道路沥青、三菱化学精对苯二甲酸（PTA）、聚丁二醇（PTMG）、韩国韩华石油聚氯乙烯等一批大型石化项目，创造了125.03亿元的财政收入，亩均税收突破百万元，已发展成宁波石化产业基地和浙江省环杭州湾临港石化产业带的重要区块之一。而中信集团通过提供服务和参股方式，参与区内部分企业的经营与分红，获取项目投资回报。

（四）城市运营的土地制度变革理念

1.土地市场制度的改革

城市运营模式利用市场推动力量，以土地资源效益为导向，优化盘活现有土地市场政策机制。而城市运营商通过政企合作，在交易结构上建立了包括土地出让金的分成激励机制、土地利用率考核奖励机制、土地股权交易融资机制等土地运营策略。这极大地加强了建设用地的利用效率和利用品质，确保了土地市场更能够体现土地资源的特性，保障了城市运营的经济效益。

2.城镇土地结构的调整与优化

城市运营模式以集约用地空间为导向，优化整合土地资源，通过整理低效用地和闲置用地，在城镇保护类用地总量不减少的情况下，建立土地规划的优化机制。通过资本杠杆、市场引导、先进规划等手段合理引导用地结构调整；探索城乡建设用地优化和人口、产业转移互动协调的关系。使城镇土地结构配置更为合理、各类属性建设用地占比更为符合市场及环境保护的要求。

3.对土地指标的优化引导

城市运营以提升建设用地效益产出为目标，这就需要优化供地方式。而面对土地规划中指标的制约，城市建设用地的增量计划将越来越有限。鉴于此，城市运营就需要实行差别化政策，将新增用地用到重点建设区域中，采取多种手段优化土地供应、细化项目投资效益评估、控制项目有序实施等操作办法，最大限度地提升新增建设用地产出。

二、城市运营与产业

注重产业投资、打造和升级，是新型城镇化背景下城市运营的首要特征，产业发展是城市运营成功与否的决定性因素和根本保障。新型城镇化是“以人为核心的城镇化”，城市运营的各类资源整合归根结底是为城镇居民服务的，产业的发展为城镇居民提供了就业岗位和生活服务，因此只有产业的发展才能真正实现人的城镇化，从而达到城市运营的各项目标。李克强总理曾指出：“新型城镇化不是简单的城市人口比例增加和规模扩张，而是强调在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由‘乡’到‘城’的转变，实现城乡统

筹和可持续发展，最终实现‘人的无差别发展’”。注可见，城镇产业的运作和发展应该是城市运营中需要处理好的首要问题。

（一）产业发展是城市运营的保障

城镇化程度的提升表现为城市人口规模和比例的不断提高，人口逐步流入并集聚于城市，催生了对城市运营的强烈需求，而城市对人口的吸引和集聚效应则是通过产业发展来实现的。因此，城市运营离不开产业发展的保障。

从发达国家及我国经济社会发展的历程来看，城镇化发展最初的推动力量是工业化，工业发展带动了人口的流入，人口的增长进一步推动了服务业的发展，营造出良好的就业环境和生活条件，对人口的集聚作用就会越来越强，这样一个相互推动、协同发展的过程使城镇化的程度和水平不断得到提升。我国改革开放以来城镇化的发展也是这一规律的体现详见图4-2。

1.产业结构优化升级推动城镇化的发展

经济学一般以三次产业（第一产业、第二产业、第三产业）结构作为主要研究对象，产业结构的优化升级即三次产业的更替和演变，归根结底是各类资源（包括资本和劳动力）优化配置和城市经济社会发展水平不断提升的结构。从发达国家社会经济发展的一般规律来看，产业结构的优化升级是城镇化发展的重要推动因素。

产业演变的先后顺序一般是第一产业、第二产业、第三产业。在发展初期，农业中的剩余劳动力会转移至第二、三产业部门，寻求更高收入，而产业的规模经济效应以及所带来的聚集效应，使得第二产业就业人口进一步集中，导致城镇化水平提高，并进一步催生对第三产业的需求，接着导致第三产业吸纳的劳动力逐渐增加。随着劳动力转移过程的推进，第三产业吸纳劳动力的能力较第二产业更具持续

性，并且高端服务业具有更高附加值，在后工业化阶段，城市会以第三产业作为主导产业，成为引领经济发展的主要动力。由此可见，产业结构的升级会促进就业结构的变化，同时带动人口和资本的进入，最终带来城镇化水平的提升，而城镇化水平的高低也会直接影响第二、第三产业的发展，从而影响产业结构的更替。

2.产业发展带动人口的流入与聚集

《雅典宪章》把城市功能分为居住、工作、游憩与交通四大部分，产业发展使城市功能不断得到完善，从而推动人口的快速流入和长期集聚。

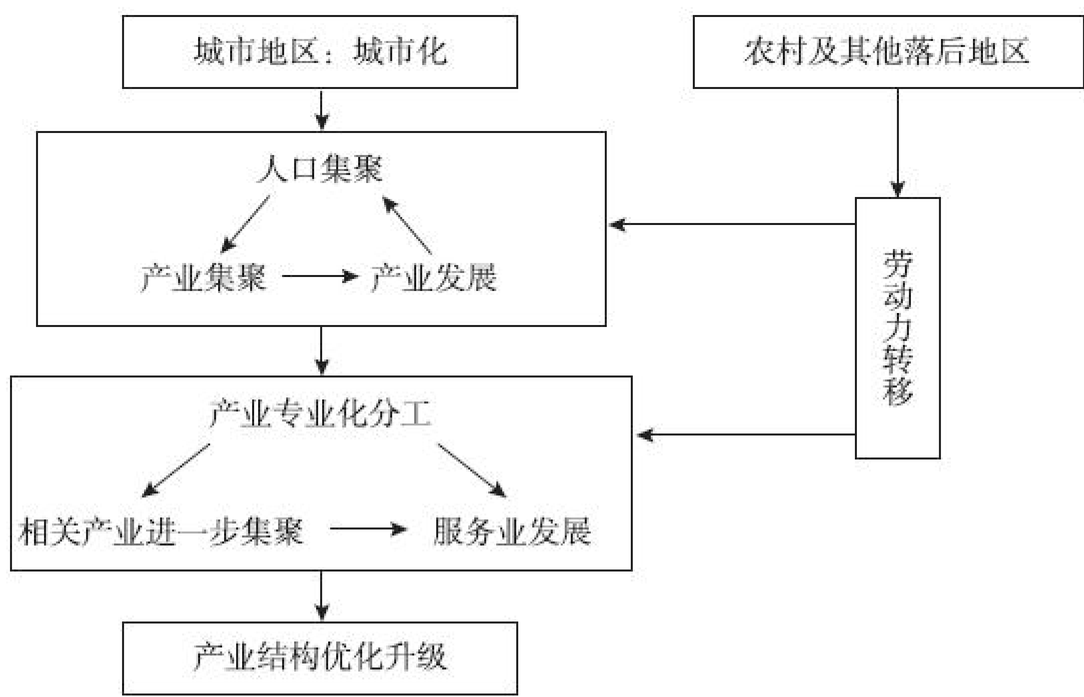


图4-2 城市化进程中产业结构的优化

首先，更好的工作机会和环境是人口流动的重要原因。其次，人口的增加和城市空间的扩张，拉动居住和交通需求，从而带动房地产业、建筑业等相关行业的发展；随着人均收入的提高，对休闲娱乐的需求不断扩大，餐饮、娱乐、商业等相关行业将会快速发展；而与居

住、游憩、交通相关的产业发展又创造了更多就业岗位，进一步加强了对人口的吸引作用。可见，城市四大功能完善的过程就是不断满足城市居民各类需求的过程，更是相关产业不断发展的过程。每一种城市功能的完善，又通过产业的发展为其他功能的提升打下了基础，最终使人们在城市定居，形成长期集聚。

3.产业发展带动土地价值的提升

土地具有经济价值、生态价值等多种价值，一般来说土地价值是指土地的经济价值。城市运营通过产业发展对土地价值的提升也主要表现为土地经济价值的提升。

土地的经济价值一般可用单位面积土地的经济产出来衡量。从三次产业的特点来看，第三产业的附加值相对更高，产出相同产值所占用的土地面积也大大低于第一产业和第二产业，结合三次产业的一般更替顺序，土地价值将随着产业的发展得到不断提升。

4.产业发展提升城市的品牌形象特征

一个城市的特色产业往往成为该城市的名片，代表一个城市的形象特征，在工业化阶段，“钢城”“煤都”等标签往往成为一个城市的品牌特征。在新型城镇化所推动的新一轮产业发展阶段，以低污染、低能耗为特色的新型制造业和服务业的发展，尤其是现代服务业和文化创意产业的发展，都会大大提升城市的形象，塑造城市的品牌特性。

5.产业对城市生态环境、文化品质的带动作用

产业发展可从多个方面推动城市生态环境的改善。首先，转移高污染、高能耗的落后产能，加大技术改造升级力度，可以直接减少污染的来源。其次，根据实际情况调整城市产业结构，特别是大力发展

第三产业，优化转移第二产业，也会带来城市环境的改善。最后，用规模经济的思路调整产业空间分布，引导制造业的合理集聚，配套建设污染处理设施，既可以节约城市基础设施的投入，又可以改善城市环境、促进城市生态品质提升。

而城市文化品质的提升同样离不开文化产业的发展。以美国洛杉矶地区为例，这一地区的发展起步于19世纪末石油的发现，由于人口聚集而逐渐城市化，并随之带动了石油化工、机械制造等产业的发展。然而，洛杉矶能有今天的知名度和影响力，基本完全归功于好莱坞电影产业的发展。20世纪初，电影业即在好莱坞开始起步，20世纪30年代，美国陷入经济大萧条，制造业普遍停滞，而电影业却迎来了发展的黄金时期，带动了洛杉矶经济快速复苏，其复苏速度大大快于美国其他地区。今天，好莱坞成为洛杉矶最具影响力的城市名片，大大丰富了城市的文化内涵。

（二）城市产业发展的空间特征

1.制造业空间区位特征

从我国制造业空间分布的变动方向来看，1980年以来我国制造业在空间分布上总体呈现“南下东进”的特点，但是2003年后，我国部分制造业特别是中低端制造业呈现了“北上西进”特征；从制造业的空间分布区域来看，目前我国制造业主要集聚在东南沿海地区，东南沿海地区劳动密集型制造业集聚更为明显，而资源依赖型制造业更多分布在北部和中西部地区。

在我国的多数省区，其产业集聚水平的差异总体上与全国分布模式相类似。即在沿海地区相对分散，而内地比较集中。沿海地区经济发展水平高，产业多元化程度高，而内陆城市体系健全，产业分布较为分散，经济发展相对落后。沿海少数城市集中了大量就业人口和产

业资本，产业集聚水平较高，经济结构也更为合理。这也说明城市的区域特征与交通优势显著影响着制造业的地理集聚。

2.服务业空间区位特征

从我国服务业发展的历程和特点来看，经济发展水平、城市发展程度、市场发育程度、交通通信水平、经济全球化水平和人力资源丰度程度是影响中国服务业发展空间差异的主要因素。其中，经济发展水平、城市化水平对中国服务业发展具有显著的促进作用，东部沿海地区既是中国经济最为发达、城市化水平最高的地区，也是中国服务业发展水平最高的地区。市场发育程度、交通通信水平、经济全球化水平和人力资源丰度程度等因素既与服务业的发展密切相关，同时也影响着城市的空间格局和品牌价值。

同时，不同省（区、市）服务业内部结构存在着明显的梯度差异，东部沿海地区以商务服务、计算机服务、软件业、信息咨询为主的现代服务业发展迅速，而中西部欠发达省区以批发和零售业、餐饮业、交通运输仓储和邮政业等传统服务业为主。1990年以来，中国服务业发展的整体差异水平扩张迅速，而三大地带间、区域内的差异变动较为缓和；而东部沿海地区内省际发展差异的进一步扩大，对全国总体发展差异的影响最大。

3.我国重点发展的产业集群

我国有四大国家重点发展城镇群，分别是：珠江三角洲经济区及其腹地、长江三角洲经济区及其腹地、环渤海经济区及其腹地和成渝经济区及其腹地。

目前以中信城市运营团队为代表的主要城市运营商的项目布局也紧密围绕这几个城镇群展开，其中包括环渤海经济圈、中原经济圈、长三角经济圈、长株潭城市群、海西经济区与珠三角经济圈等。在项

目分布上体现了顺应国家发展趋势，实现城市运营项目发展战略与国家新型城镇化发展战略的一致性目标。

（三）新型城镇化趋势下的产业结构调整方向

1.新型城镇化所定义的产业结构特征

新型城镇化中的产业发展理念充分考虑到了城镇化与产业结构演替协调发展的需求，其产业结构必将达到一个更为合理的高度，其中以服务业为代表的第三产业的发展和所占比例的提高将是新型城镇化产业发展中最大的特色。

在产业结构的调整过程中，由于每个城镇群与城市所处的位置和发展水平的不同，根据产业在空间上集散的一般规律，在市场的配置和政府的引导下，不同的城市也将结合自身禀赋特色和区域定位，发展为不同类型的产业结构。因此，因地制宜、理论与实际相结合的产业发展思路也是形成新型城镇化产业结构特征的必要条件。

2.城镇产业调整优化的方向与步骤分析

加快经济增长方式的优化转型将是我国未来一个时期的重要任务，产业结构调整升级则是新型城镇化的重要抓手。党的十八大明确了新型城镇化的发展路径，即新四化：新型城镇化、信息化、新型工业化和农业现代化的融合共进，新四化也为产业的调整优化指明了方向。

农业将进一步走向机械化、信息化，传统制造业将进一步进行技术升级，高端制造业继续推进，带动生产型服务业和环保产业的加速发展，城镇化水平的提高更将催生巨大的服务业需求，尤其是房地产业、金融业、文化产业、商务服务业、物流业和IT产业。而随着经济水平的提高，人均收入的不断增加，人们对生活质量的要求将越来越

高，休闲娱乐产业、旅游度假产业、养生养老产业也将迎来新的发展契机。

（四）城市运营如何应对产业结构的调整与优化

在城市运营项目的具体操作理念中，城市的发展、人口的增长、市场的培育离不开产业的拉动，也离不开城市产业结构的升级与提升。那么，如何判断城市产业的发展推动作用和城市产业的有利推动机制，则是城市运营项目所要研究的关键环节。

1.不同类型产业对城市运营的影响和带动

第一产业是人类赖以生存、城市得以产生的基础，虽然第一产业的发展环境及用地需求主要集中在农村区域，但其对城市周边环境的影响、对城市自身支撑体系的支持尤为关键。一方面，美丽的田园风光可以塑造城市外围环境，为城市各组团间提供绿化景观隔离，也为都市郊野旅游和休闲活动提供了丰富的场所，有助于城市旅游产业的发展；另一方面，第一产业也可以吸纳大量的就业人口，开展劳动力密集型的生产活动，从而降低城市人口压力、改善城市就业环境。

就第二产业而言，不管是劳动力密集型产业还是技术密集型产业，都是城市经济发展、开展建设行为的基础。合理的第二产业发展结构，同时也会促进城市教育产业的提升和人口素质的上升。合格的产业工人与技术人员是城市宝贵的人力资源财富。

而第三产业的发展则与城市生活品质、社会服务水平的发展学习相关。第三产业往往还能起到缓解城市就业压力的作用。第三产业中的金融业与高端服务业发展，则为城市吸引了大量高素质人才，从而提高城市品位、提升城市影响力、塑造城市品牌形象。

因此，通过以上对不同产业对城市发展促进作用的分析，可以认为：第一产业是城市运营的根基，是城市的生命线；第二产业是城市快速发展期的核心依托，是提升城市经济、解决社会就业问题、提高城市产出的依托；而第三产业是城市发展的最终提升，一方面解决了第二产业的市场消化问题，另一方面切实拉动城市发展转型、拉动都市消费增长，从而起到扩大内需、促进产业更新与升级换代的作用。

2.城市运营中需要对各类产业进行优化、整合

基于以上分析，城市运营必须根据城市的自身特色，力求实现产业的优化与整合。其中，第三产业的发展必然是城市运营的核心依托，只有通过第三产业的导入与快速发展，才能在短期内实现城市土地增值并提高城市运营效益。第二产业是需要通过筛选的，只有适合城市发展、能够带动人口增长、对城市生态环境没有不利影响的产业方能配合城市运营的需求，符合城市运营对于城市环境资源的保护要求，从而得到城市运营的发展鼓励。而第一产业的发展则对城市周边农民权益保障、城市外围景观环境保护，起到了至关重要的作用。

因此，加大第三产业发展扶持力度、对第二产业发展实施严格的准入机制判断程序，优化第一产业发展，是城市运营项目对各类产业所实施的必要原则性措施。

三、城市运营与资本

（一）城市运营中资本运作的范围与作用

1.资本的定义与表现形式

在经济学意义上，资本指的是用于生产的基本要素，即资金及厂房、设备、材料等物质资源。而在金融学和会计学领域，资本通常用

来代表金融财富，特别是用于经商、兴办企业的金融资产。广义上，资本可作为人类创造物质、精神和信用财富的各种社会经济资源的总称。资本具有轻资产、高杠杆、高回报的特点。资本同时具有灵活性的特征，可以适合多种类型的投资人需求及回报模式，拆分形成多种投资组合。如果以独立运作的项目为单位或以不同类型的产业为单位，则资本通过组合搭建，而形成不同特点的资产包。

资产包的建立和运用标志着资本的表现形式能够体现更为多样性的特征。针对不同类型的投资者，可以根据资产包的具体情况，建立不同回报周期、不同收益水平的组合式基金产品与信托类投资产品，投资者或投资机构可以对资产包进行购买或持有，或进一步考虑资产的证券化，通过上市融资来吸引更多的投资者。

资本市场是金融市场的一部分，它包括所有关系到提供和需求长期资本的机构和交易。而资本经营则是通过对资本使用价值的运用，最有效地使用资本，为实现资本盈利的目标而开展的经营性活动。资本经营是以资本增值为最终目的。

2.资本在城市运营中的介入机制

资本在城市运营中的介入机制包括政府资本的投入、企业及银行资本的投入、各类债权资本及基金、信托等新兴资本的投入等，其投入模式及推动机制可以分为以下几种：

（1）政府财政直接投资。在较为常见的政府推动的城市经营建设开发中，政府的财政预算资金是土地整理、城市建设和重大基础设施投入的主要来源。政府相关部门通过编制或追加年度综合预算，将城市建设资金进行统一安排，主要投向城市片区土地整理、基础设施及公益性的社会服务设施建设，从整理后土地出让中获取收益，或从市政基础设施的运营中获取收益。此类由政府主导推动的投资行为，往往投资规模较大、回报周期长，会对地方政府造成巨大的财政及债务

压力，故往往难以为继。因此，极有可能出现前一届政府举债大兴土木、后一届政府埋单力不从心的情况。

（2）土地储备制度融资。土地储备制度融资主要是指地方政府依照法律程序，运用土地市场和资本市场的互动运作机制，对通过收回、收购和征用等方式取得的建设用地特别是城市经营性用地，进行前期开发、整理，予以收储，以满足城市建设用地使用及出让的需求，确保政府垄断土地一级市场的一种管理制度。土地储备制度主要通过“土地征收—土地储备—土地出让或抵押”来实现政府融资，往往衍生出土地信托、土地基金、土地债券等多种投融资方式。[注]

（3）内外政策性贷款。从我国城镇化发展的实践经验看，大规模城市综合开发建设往往会运用国内政策性银行贷款、国外政府援助性贷款及国际金融机构贷款。由于此类项目所涉及的基础设施融资规模大、资金回收期长，这种融资方式一般手续上会比较复杂，往往更需要较长时间的审批和项目的可行性论证，同时也会附加较为苛刻的条件，因此，这种融资模式更适用于国内的政策性银行，如国家开发银行与地方性的政府投资银行等。

（4）政府债务融资。在国外城市建设的传统融资模式中，具有固定利率的长期政府债券是常见的融资模式。由于城市基础设施项目通常在一个较长的时期内产生可预见的稳定收益，如道路的收费、市政设施的长期运营收费等。这种特征与具有固定利率的长期债券的筹资特点基本一致，于是国家与地方政府往往以发行国债、地方政府债券的方式为城市综合开发与重大基础设施建设筹集资金。[注]

（5）存量资产盘活，带动增量资产优化。地方政府还可以对原来国有投资形成的存量资产进行价值评估后，实施资本运营，存量折股，增量参股。将一部分市政公用设施存量资产通过产权转让、入股、拍卖、使用权出让、经营权出让、拍卖经营特许权、合作、合资

等各种方式，广泛吸纳社会资金，使之参与到城市运营与建设过程中。

（6）其他新兴的民间资本融资方式。各类民间私募基金、民营银行、社会资本信托等，是我国改革开放以来逐渐新兴的民间资本的融资平台，以往基本上更多的是参与房地产二级开发，在城市运营与城市大型基础设施建设中并不常见。以上民营资本方式一般具有短期调动资金规模较大、融资成本较高、要求回报基数高、介入周期较短等特点，但由于城市运营及基础设施建设实施与回报周期往往较长，对于此类资本方式的运用要特别注重其风险性。

3.资本在城市运营中的推动机制

资本介入城市运营，按政府政策进行市场运作，专门从事政策性的资金业务，以贯彻、配合政府特定的社会经济政策或意图，充当着政府投资基础设施建设、发展经济、促进社会稳定发展和进行宏观经济调节管理的工具。[注]

资本以投融资的形式参与城市运营中的土地整理与城市基础设施建设。城市运营商往往需要通过融资来保障开发建设投入，以确保政府和城市运营商的有关建设意图得以实现。[注]由于城市运营商通过政府委托或授权，得到政策和行政等方面的支持，被赋予城市土地整理、基础设施项目和城市公共服务资源的开发经营权和一定的所有权，从而对资本有足够的吸引力，也有能力保障资本的投入回报。城市运营商需要在项目投融资上对政府和自身负责，在城市综合开发上对政府及社会负责，在项目投资收益上对资本负责。

4.资本市场进入城市运营的趋势和特征

（1）多元化是城市综合开发及基础设施建设投融资模式的一个基本方向。我国当前实施的是社会主义市场经济体制，与以往的计划经济体制不同。在计划经济时期，政府承担了各种投资特别是城市建设的投资；但在社会主义市场经济体制下，政府财政收支占整个社会财富的比例在不断缩小，而社会、企业和个人的收支份额却在迅速增加。基于这种原因，选择多元化的投融资模式用于城市运营是我国现阶段经济结构、社会资本构成的必然结果。注

（2）大规模资本进入我国城市运营事业的趋势十分明显。近年来，由于国家对房地产调控的力度不断加强，对房地产企业金融的监管措施也更为严厉，再加上实体经济的发展速度相对放缓，在国内城市大规模开发建设如火如荼、土地收益已成为地方政府财政收入重要一环的情况下，以国有政策性银行、各类产业投资基金、信托投资机构为主的大规模资本，在不断地向城市综合开发的方向进行转移。城市运营商与地方政府可以借助更大规模的融资渠道，这对城市运营项目的开展将极为有利。

（3）PPP的项目合作模式正成为我国新型城镇化市场建设的新力量。PPP是20世纪80年代在欧美国家兴起的一种项目运作模式，目标是在高度市场化环境下，引导公共机构与私人机构的资源在城市公共设施领域的投资合作，并避免由于市场失灵而造成的投资和建设运营失败。PPP模式通过对社会公共资源和非公共资源的结构化协作和综合利用，在涉及公共利益的投资领域有效地平衡了市场的过度运作所带来的负面影响，同时也克服了公共管理部门由于脱离市场而带来的效率和效益上的缺失，成为以市场经济为主导的欧美国家的一项有效的项目创新模式。

目前，世界各国和国际组织对PPP并没有统一的定义，比较权威的有世界银行以及美国PPP专业委员会的表述和详细操作指引。一般而言，PPP模式可以具体包括设计—建造（DB）、设计—建造—融资—经

营（DBFO）、建造—拥有—运营（BOO）、建造—拥有—运营—移交（BOOT）、购买—建造—营运（BBO）、建造—租赁—营运—移交（BLOT）、经营许可证、运营与维护合同等多种交易和运作模式。

区别于以往“政府主导”的传统城镇化模式，新型城镇化的最显著特点就是“市场主导、政府引导”。要实现新型城镇化的战略目标，有必要引入和建立基于中国国情的创新型的PPP模式，明确政府与市场在新型城镇化过程中的角色分工，让市场充分参与城市规划建设运营决策；充分发挥市场的资源优化配置作用，通过城市规划统筹指导城市综合开发运营，运用市场化融资方式解决城镇化资金需求，从而实现推动以人为本的城镇化和经济社会可持续发展的目标。

（二）城市运营资本政策的框架搭建与模式创新

1.资本参与城市运营与建设的理论依据和政策框架

（1）资本参与城市建设的理论依据。一般而言，民间资本更倾向于追逐短期经济利益，力求在较短的周期内，实现投资利润的最大化，更加适宜回报周期较短、投资收益较大、产出投入比较高的领域；而国家与政府所配置的资本，则更倾向于追求社会效益的最大化，往往回报周期较长、产出与投入比相对较小，因而更适宜存在于社会服务型而非市场竞争型领域。民间资本依赖于市场的运作机制，需要通过价格、利润等市场调配手段，在社会各层次的经济实体之间流动。而政府资本一般是由政府通过相应调控手段进行配置，承担民间资本不愿介入或准入要求较高的但又是国民经济与社会发展不可或缺的领域，例如城市的公共配套产品、社会保障产品及市政基础设施建设。

然而，在许多发展中国家，由于经济发展水平低，资金相对比较匮乏，同时又面临加速发展经济、提高城市建设水平的压力，如何利用有限的资金，合理协调政府资本与民间资本之间的关系，加速社会

经济发展，是发展中国家面临的共同难题。为打破“贫困的恶性循环”，纳克斯提出平衡增长理论（在各个部门和产业应当同时推进并保持运输、能源等基础设施建设，引诱民间资本形成，促进经济发展的经济学主张），罗森斯坦根据社会基础资本在供给上的“不可分性”，提出社会基础资本超前发展理论（社会基础设施项目规模巨大，配套性强，可以为其他产业创造大量的投资机会，必须超前建设，同时需要整个社会的经济资本来分摊投资成本）。

这些理论均从不同的方面阐述了政府资本与民间资本的关系。它们之间可以互相补充，应对不同类型的投资项目，可以采取不同的组合形式。对于城市运营面对的投资而言，由于城市本身具有相当的复杂性，集合了人口、产业、土地、社会、环境等诸多要素，城市运营的资本投资也将面临复杂的投资方向选择与投资效益判断。

（2）民间资本参与城市建设的政策框架。2010年5月7日，国务院印发《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发［2010］13号），为民间资本的发展拓宽道路，再次明确给予民间资本以“国民待遇”，要求“各类投资主体同等对待，不得单对民间资本设置附加条件”，并明确鼓励和引导民间资本进入基础产业和城市基础设施领域，鼓励和引导民间资本进入市政公用事业和政策性住房建设领域，鼓励和引导民间资本进入社会事业领域。

2013年出台的《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》明确指出，应确立政府与市场合理分工的城市基础设施投融资体制。政府应集中财力建设非经营性基础设施项目，要通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种形式，吸引包括民间资本在内的社会资金，参与投资、建设和运营有合理回报或一定投资回收能力的可经营性城市基础设施项目，在市场准入和扶持政策方面对各类投资主体同等对待。[注]创新基础设施投资项目的运营管理方式，实行投资、建设、运

营和监管分开，形成权责明确、制约有效、管理专业的市场化管理体制和运行机制。[注]

以上政策已经为民间资本进入城市运营、城市基础设施建设体系开启了一条具有很强可实施性的道路。如何利用好民间资本，开创新型的城市运营投融资模式，将是各级地方政府和城市运营商所面临的重大课题。

2.城市运营投融资模式的创新

近年来，随着城市运营项目的不断出现及其实施理论的不断升级，国内出现了越来越多不同模式的社会资本参与城市运营建设的情况，这也同时促进了城市运营项目投融资模式的创新和升级，具体包括以下内容。

（1）政府固定资产的资本化运作。政府通过盘活其固定资产，其中包括政府持有的公益性土地、相关政府产业社会公建设施等，实施资本化运作，吸引战略投资者共同参与资产的运营与改造，从而增加政府财力水平，增强政府投融资实力。

（2）设立国有土地收益基金，用于城市运营的土地征收储备。国有土地收益基金为政府性基金的一种，是指按照一定比例从国有土地使用权出让收入提取的专项政府性基金，是一种准公益性基金，持有人是地方政府，资金来源一般包括地方政府的土地出让收入与财政拨款。

（3）成立公司，上市发行证券。上市是面向证券投资者融资的途径，政府或城市运营商成立股份制公司，通过资本运作实现上市，通过上市来募集资金，以支撑城市运营项目的投资。典型案例可以参考各地以一级开发为主业的公司上市资金募集。

（4）申请各级银行无担保抵押融资或世界银行低息融资。由政府出面，利用城市运营项目对社会效益起到的良好作用，研判相关有利条件，根据国家各项优惠政策，寻求政策性的融资贷款渠道。这种方式限制性相对较高，但融资成本低，融资周期长，是各级地方政府所优选的融资方案。

（5）运用BOT方式融资。BOT即建设—经营—转让，是指政府通过契约授予企业以一定期限的特许专营权，许可其融资建设和经营特定的公用基础设施，并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款，回收投资并赚取利润；特许权期限届满时，该基础设施无偿移交给政府。㊟

（6）各类股权转让、交易架构。城市运营企业也可根据项目的需要，以股份制公司的名义寻求战略投资者的支持，通过设定合理的交易架构，确保投资者的盈利预期，并通过股份出让、抵押、增持等各种手段来实现融资。

（三）城市运营中资本的获利机制

城市运营中资本的获利机制主要体现在城市运营商的收益方面，具体有以下几种形式：

1.城市运营商投入土地要素的整理，获得土地一级开发的固定收益

这种形式主要是通过政府支付固定的土地一级开发利润获利。土地一级开发往往是由地方政府的土地储备机构与企业共同负责组织实施，需要由开发企业根据当地政府的相关条例和要求，负责资金筹措，完成各项相关手续的办理，并组织具体的建设实施。其利润率一般为项目开发成本的8%，并由政府承诺收益保底。

这种模式下，企业的收益规模相对固定，与土地市场的关系不大。企业受政府的制约较大，往往没有规划的编制权，也不需要考虑进行城市产业打造与升级。

2.城市运营商投入土地要素的整理开发，并与政府分享土地增值收益

城市运营商与项目所在地的政府达成合作协议，由城市运营商完成土地整理、基础设施建设，使土地达到出让标准，在扣除土地开发成本后，按照双方商议确定的比例进行出让金分成，城市运营商以此获取项目土地一级开发的合法收益。

城市运营商与政府签订《土地一级开发委托协议》，在其中明确双方的分成比例，获得土地出让金的分成权；或与政府合资成立项目开发平台公司，凭借各方在合资平台公司中的股权占比，获得土地出让金的分成权。

由于国家对土地一级开发的政策并不十分透明，地方政府的许多项目操作模式尚不规范，各地政府的土地一级开发政策与具体实施流程也存在很多不同之处，这就造成城市运营商在项目开发实施中风险的不确定性。

3.通过打造产业和相关城市服务设施，促进土地增值，分享更大收益

在这种模式下，城市运营商不仅仅是土地一级开发的实施者，而是要通过制定城市产业发展策略及城市综合规划，通过城市产业导入、城市景观营造、城市公共配套设施建设等创新性的开发活动和资本的投入，最大限度地提升项目的土地价值，从而获取土地增值收益。

4.一、二级联动开发低价获取土地

一、二级联动开发的收益模式为很多大型房地产企业所采用。企业往往在一级开发时，通过与政府协商，创造条件让二级开发公司以较低的价格或者无偿取得二级开发地块，以提高项目整体盈利水平。这就往往要求企业要有很强的与政府谈判的能力，能够量身定做土地出让规则，确保拿到优质地块；并在拿下土地后，可以与其他房地产二级开发企业合作，以二级项目开发的高额利润作为投资回报。

5.城市产业投资收益

城市运营项目本身会考虑到城市产业的打造，以此带动区域人口的集聚，而人口的集聚也会继续拉动城市产业的发展，扩大相关产业的市场和规模，从而使产业投资获得更大的收益。这种城市产业往往包括了商贸、都市娱乐休闲、文化、旅游、教育等。城市运营商可以利用先期产业规则制定的优势，有前瞻性地投入到自身所擅长的城市产业中去，通过产业规模的增长和产业市场面的扩大，获取长期有效的资本回报。

6.其他创新盈利模式

其他创新盈利模式包括土地租赁、基础设施经营、城市广告开发经营等。其中，基础设施经营、城市广告开发经营这两项为实际操作中最常采用的方式。

城市运营商往往会获取城市基础设施和城市广告、景观招商的专属经营权，这部分经营权的转让和营运往往可以带来持续的收益，虽然在城市运营项目建设初期，由于人口尚未聚集、产业尚未完善，其收益不会很高，但随着项目的建设与城市的发展，其收益必然会处于上升的趋势，为城市运营商带来丰厚而稳定的现金流。

在常见的区域城市运营项目的实际操作中，以大型国有企业与各地方城投公司为主的城市运营商，越来越倾向于通过产业资本导入、

城市基础设施建设、城市环境景观提升、城市公共服务设施完善等诸多手段，来提高区域的土地价值，提升区域对市场的吸引力，从而促使土地大幅度增值，与政府分享更为丰厚的土地增值收益，以达到盈利目标，满足投资回报需求。而民营房地产企业特别是以住宅开发为主的房地产公司，则更多的是实行土地一、二级联动开发的形式，通过土地一级开发，划定土地出让条件，低成本获取优质的土地，获取二级开发利润。

（四）城市运营中资本的退出机制

1.资本退出的路径

各种不同的资本形式，往往有不同的利用周期、利用成本及回报方面的要求。当资本到期、资本收益需要兑现，或其本身募集周期已经结束的时候，就要寻求合理的退出机制。由于城市运营项目往往需要较长的开发周期，其回报期也相对较长，如何确保资本的顺利退出，保证项目后续开发建设不受影响，则必须设计科学的资本退出路径，并确保后续资金的跟进投入。

2.资本的安全保障措施

城市运营项目往往投资规模较大，建设周期较长，关系到项目所在地区社会经济的全局发展。因此，就需要通过各种措施，建立有效的资本保障机制，确保投资资本的安全。

（1）梳理政府职能，完善政府定位，创造有利于城市运营投融资的政策环境。新型城镇化更加强调市场的主导地位，也对政府职能的改变及城市投资环境的改善提出了新的要求。这就需要通过建立科学、民主的决策机制，防止政府职能的不合理扩张。政府应逐步加强其行政管理服务的标准、服务水平的等级、服务成本的控制，在城市建设与经营中发挥有效监管作用。

此外，在投资政策方面，需要政府制定更为灵活的策略，通过政策与制度的完善，满足资本的投资回报需求。

（2）加强城市投融资领域的法制建设，为模式创新提供法律保障。由于我国市场经济发展尚不完善，城市投融资领域的法律法规体系建设相对滞后，规章制度存在着部门管辖权不明确、管理体系混乱、制度时效性差、地方政策与中央政策不统一的诸多问题。如果没有健全完善的法律体系作为投资保障，城市运营项目投资的回报机制、投资模式的创新也就无从谈起。特别是民间资本的投融资地位的明确，投融资门槛问题的解决措施，也是未来需要解决的问题。

（3）在项目协议谈判的过程中制定详尽的资本安全保障条款，确保政府执行。由于城市运营项目往往开发周期长、资本投入规模大、需要投入大量物力财力去打造城市公益性设施。而地方政府为了吸引投资，也经常会提供非常具有诱惑力的条件，这就导致部分城市运营商在没有仔细研究项目协议的情况下，盲目地投入了大量资金，从而在项目操作过程中面临被动的局面。

由于我国体制的特殊性，相对于城市运营商，政府一般处在比较强势的地位。鉴于此，为了确保投资安全，在与政府的谈判过程中，城市运营商就有必要制定较为详细的保障性条款。

（五）城市运营与资本要素的双向互动

城市运营商的资本运作是一个复杂而具有挑战性的过程，一方面，国内的大量资金需要寻找合适的投资渠道，而城市运营业务具有风险低、土地获利相对稳定、政府支持力度强的特色，是比较优质的投资对象，所以城市运营商在资本选择方面，具有一定的主动权。另一方面，由于资金回报率、投资周期等限制，使得城市运营商在选择合适投融资方式时必须加以正确的判断，以规避项目开发风险，减少资金成本压力。在很多情况下，城市运营商也需要借助政府政策性资

本的力量，实施政策性银行的针对性融资方案，进行大投入的基础设施打造与土地整理操作，虽然这种融资的难度较大，对项目性质有一定限制，但是也能够起到很好地降低融资成本、丰富资金面的作用。

1.明确城市运营属性，根据项目特征内涵选择资本

城市运营项目往往包括以下几个领域：基础设施建设、社会公用事业建设以及城市人居与生态环境改造与建设。这些项目具有投资量大、社会公益性强、无经济回报或经济回报周期长的特点。在项目实践中往往根据是否有经济利益回报而将项目属性进行细分，以划定各类资本的投资方向、侧重建设内容等。其中，回报周期长、经济效益较稳定的项目适宜于选择投资周期长、资金使用成本较低的资本形式，如政策性银行贷款、固定利率的债券、企业股份融资等。而回报周期要求短，使用成本较高的资本形式则需尽量用于短期资金缺口大、经济效益比较突出的项目。

2.重视城市运营综合效益，合理控制资本

城市运营是对城市资源的整合与综合利用，其目标是实现城市经济效益、社会效益、环境效益的综合平衡。而资本往往只关注投资回报，即经济效益部分。因此，城市运营商需要对资本进行合理的配置，在追求经济效益的同时，兼顾社会效益与环境效益；避免资本的力量过于占据主动地位，而缺乏合理的监管与有效控制。

四、“五位一体”系统

城市运营是在独特的中国城镇化发展背景下，基于中国自身的城市综合开发运营实践探索演变发展而来的，具有自主创新意义和中国

特色的城镇化发展市场模式。因此，在新型城镇化的大背景下，城市运营的目标就是实现新型城镇化所包含的城镇发展综合目标。

党的十八大提出了新型城镇化的战略要求，并于2014年出台了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，中国资本市场界、各类经济主体以及学术界期望从近二十年的“政府推动、政府主导”型的城镇化逐步转变为“市场主导、政府引导”型的城镇化，并提出了“五位一体”的战略布局理念，即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体格局要与新型城镇化同步。可以看出，新型城镇化强调多元化价值的协调性和整体性。城市运营是在新型城镇化战略下诞生的城市综合开发运营模式，其目标即为实现新型城镇化所包含的城镇发展综合目标。综合上文实践案例总结，笔者认为，城市运营是一项致力于实现区域产业、文化、交通、生态、人居环境“五位一体”系统目标的综合工程（见图4-3）。

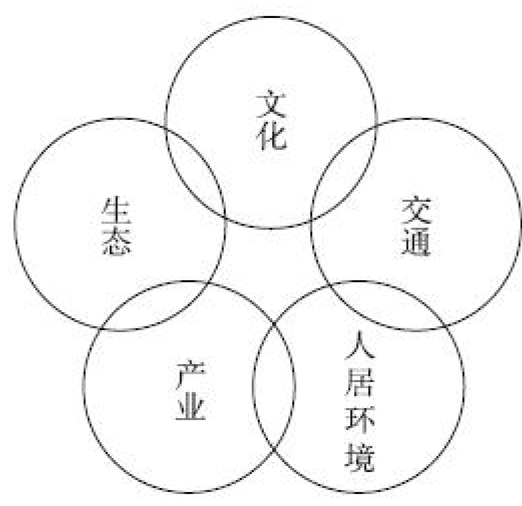


图4-3 城市运营“五位一体”系统

（一）城市运营的产业系统

城市是现代经济、科技、信息和社会活动的主要载体。城市产业的孵化发展依托于各种各样的城市资源，而产业升级则意味着对城市资源更有效的利用，城市产业的结构调整也将是城市资源的整合与平

衡。同时，城市产业的发展将带来城市人口规模的增长，城市经济的提升扩容，促进城镇化的发展。

（二）城市运营的文化系统

我国历史悠久，许多城市都具有丰富的传统人文资源和历史文脉基础，中央城镇化工作会议明确提出，新型城镇化建设要让居民“望得见山、看得见水、记得住乡愁”，这是在提出传承文脉留住记忆的建设要求。在具有中国特色的城市运营中，文脉的保护及延续为城市造就了独具一格的历史文化韵味与传统风貌特色。

城市运营的定位阶段应深入挖掘城市传统，审视城市的人文特征，弘扬传统文化特色，合理继承并发扬光大，从战略上提升城市形象和品牌。此外，城市运营注重对城市产业的打造升级，而新兴的文化产业是具有高附加值的产业，对城市品质有极大的提高作用，有助于新型城镇化中产业升级目标的实现。因此，城市文化记忆的延续，是城市运营的重要目标之一。

（三）城市运营的交通系统

城市交通是城市经济联系和物质联系的纽带，合理的城市发展空间布局，离不开方便快捷的道路交通网络，而城市居民的出行与交往活动，也离不开完善的城市公共交通设施。因此，城市交通体系完善与否，对城市运营的组织实施有着重要的意义。

城市运营的交通体系完善手段可以从两方面着手：一方面是通过编制合理的交通规划，完成城市交通的空间布局与组织体系搭建，为城市的经济流通、物质流动和居民出行创造良好的基础条件；另一方面可通过引入资本力量，运营商直接参与到城市交通设施的实施与建设中。完善的交通体系能达到促进土地升值、获取经济效益的目的，并实现投资收益。

（四）城市运营的生态系统

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出“推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式”，也就是说，城市运营的重要前提是保护生态环境、促进可持续发展，即在市场主导、产城融合的同时，高度重视城市生态环境的保护和利用。而在城市运营的整体价值发展观下，可持续发展包括生态、经济、社会几个维度，其中，生态可持续是提高城市的环境品质，满足新型城镇化要求的基础。

城市运营要谋求可持续发展之路，需要合理挖掘城市的自然资源，杜绝高能耗、高污染、高投入的城市发展模式，全面减少和降低城市发展的战略性资源损耗。同时，在保持自然资源的质量和其所提供服务的前提下，在不超出维持生态系统涵容能力的情况下，使城市经济发展的综合利益得到最大限度的增加。

（五）城市运营的人居环境系统

在城市自然和人文资源的开发运营中，必须强调城市可持续发展的重要性，重视城市生态景观的维护，力求打造优美的人居环境。何镜堂院士提出的“两观三性”理论，认为人居环境的营造需要遵循整体观、可持续发展观，应该符合地域性、文化性、时代性。地域性是城市赖以生存的根基，文化性决定环境的内涵和品位，时代性体现区域的精神和发展。[注]因此，人居环境的营造是在文化、产业、交通、生态等方面完善的基础上对整体环境品质的提升。

总体而言，城市运营是一个资源的整合平台，是一个几乎囊括所有城市发展的市场化要素的综合开发运营系统。城市运营不能理解成简单的一级开发，但也不排斥二级开发。房地产开发作为一种常规的市场化方式，是城市运营对城市整体资源实施整合与调配利用的工具

之一，是在城市运营的理念和总体运作模式框架下实现上述系统性目标的重要实施路径，是实现城市与区域整体价值提升的必要手段。从面向不同类型客户提供市场产品的角度，长尾理论可以帮助解释房地产行业如何寻找目前未被满足的小众市场，为细分客户提供相应产品，实现差异化竞争，同时通过构件模块化降低成本，实现利润最大化。长尾理论有助于帮助理解城市运营与一级开发、住宅地产、商业地产、旅游度假地产、养老地产等其他业态类型之间的关系（见图4-4）。

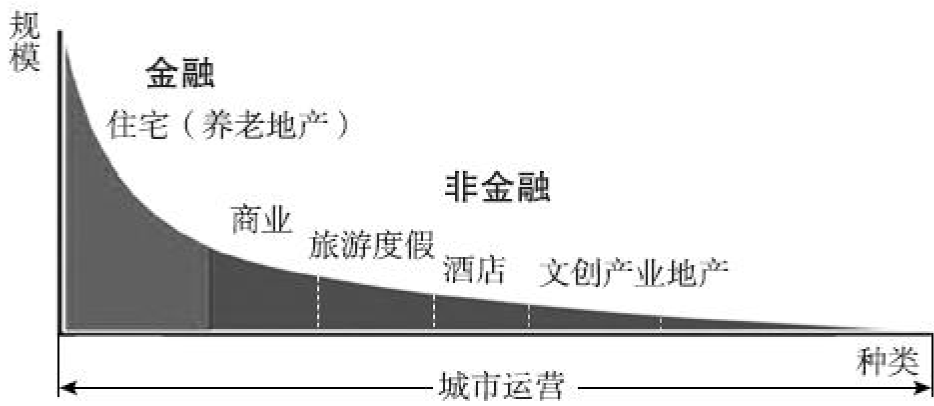


图4-4 长尾理论在城市运营与房地产行业中的应用

---

1. 张卫东.让土地、资本、劳动力成为真正的商品［J］.新闻周刊，2002（29）：39
2. 何镜堂.基于“两观三性”的建筑创作理论与实践［J］.华南理工大学建筑学院，2012，40（10）：12-19.
3. 李克强.让城镇化路子走好走顺［N］.人民网，2013-09-09.
4. 张道华.新城市主义及其对当代中国居住社区设计的影响［D］.华中科技大学，2007.
5. 张庭伟.转型期间中国规划师的三重身份及职业道德问题［J］.城市规划，2004，28（3）：66-72.
6. 梁纯.编制单元规划在规划编制体系中的作用与地位研究［D］.中南大学，2011
7. 郑文含，唐历敏.控规经济分析的一般框架探讨［J］.现代城市研究，2012（5）：39-44

8. 周剑云，戚冬瑾.控规的法制化与制定的逻辑［J］.城市规划，2011（6）：60-65.

9. 华南理工大学建筑设计研究院，汕头市规划设计研究院，中信滨海新城南滨片区控规［R］.2013.

10. 马丹，庄培章.区域城市化水平初探［J］.闽西职业大学学报，2005，7（3）：11-14.

11. 陈海素.基于AHP和模糊评判法的土地利用总体规划实施评价研究——以福清市为例［J］.2008.

12. 何镜堂.基于“两观三性”的建筑创作理论与实践［J］.华南理工大学建筑学院，2012，40（10）：12-19.

第三节 城市运营的运作机制

一、运作模式

在“市场主导、政府引导”的新型城镇化大背景下，城市运营的实践是由城市运营商作为市场主体进行主导，政府作为合作方更多是担当起引导、服务或裁判的角色。可以这么说，这种以资源整合为核心、多机构合作参与的城市运营模式实际上就是中国特色的PPP模式是面向新型城镇化的城市供给侧改革。城市运营商在城市规划的前期就开始参与、与政府一起进行区域和城市的规划，进行产业资源与社会资本的整合操作，共同打造新的城市区域。

在上述过程中，政府通过法律途径充分授权城市运营商负责城市的规划建设和运营管理，提供城市运营的政策支持；城市运营商作为市场主体，是城市运营战略资源的提供者和运营主体；政府和企业共同通过市场机制对城市资源进行优化配置，使城市资产获得增值，城市的竞争力得到提升。市场化机构可以在效率和融资方面与各地方政府形成互补，通过资本要素的合理组合运作，实现土地、产业的价值再造和效率提升，从而创造更大的价值。政府与市场的合作模式如图4-5所示。

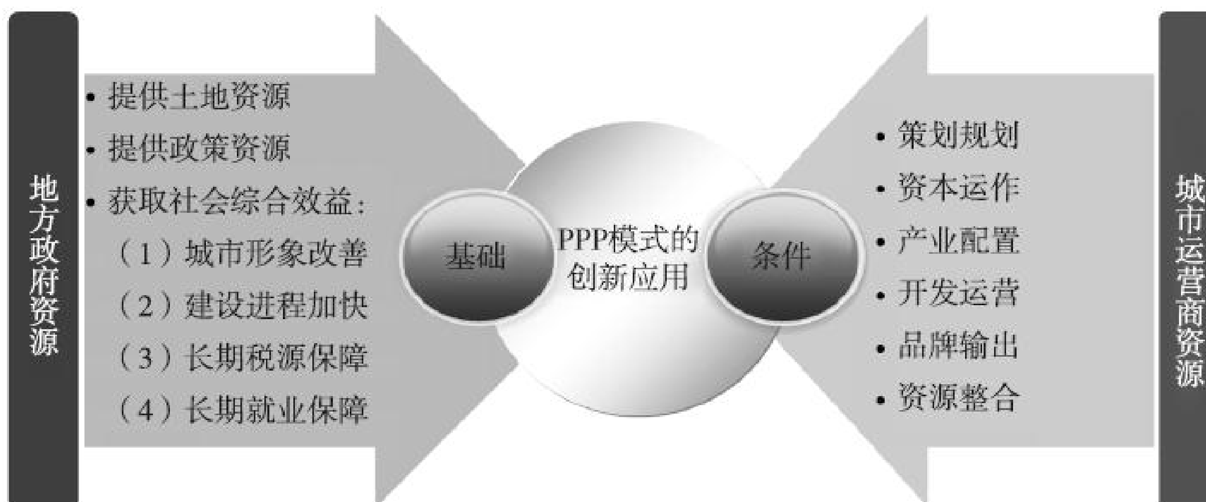


图4-5 基于城市运营理念的PPP模式创新应用

就中信城市运营的实践来看，其交易模式是由城市政府设定合作区域的城镇化发展目标，提供特定区域的土地资源、政策资源；城市运营商则作为合作对象通过市场化的机制和平台，提供策划规划、资本运作、产业运作以及开发运营等产业链条的服务。规划作为城市运营的核心内容，整个过程都伴随着反复的、动态的经济测算，以保证市场的合理性；同时，在规划的制定、修改和审核等环节，通过多次公开征询公众意见，提高公众的参与度。

二、运作原则

从第三章城市综合开发运营实践的回顾中可以看出，城市规划是在城市开发过程中，以空间为立足点进行资源配置的重要工具。在政府主导的以“城市增长主义”为背景的城市经营中，城市规划通常是“落实领导意图”，依据政府自上而下的计划、蓝图等，对社会发展、经济增长、城市建设进行强势的空间指导、控制，城市规划相应地沦为一种被动的“技术工具”。城市规划的关注点，主要在于对城市空间与边界的控制、指导，而对城市内部运行机制关注甚少。相

反，在市场主导的以“精明增长”为背景的城市运营中，城市规划不仅着眼于对空间的塑造，而且更多地关注城市内部复杂的社会、经济、文化、交通、环境等要素，规划工作则相应地转变为自下而上的以人的需求出发，政府推动、市场主导、公众参与的资源整合工程。同时，城市运营模式下的规划体系，也由长官意志的空间落实走向多维度的专业统筹、多层次的诉求统筹、多元化利益统筹的整合规划道路。城市规划不再仅仅局限于城市开发建设的前期阶段，而是融合进入城市开发运营的全过程；也不仅仅局限于城市空间布局、设计，而是以“利益协调”的角色贯穿于城市发展的整个生命周期，实现各类资源与要素的有效整合。实质上，规划整合的意义在于决策理念的变革，从强调增长的“效率考量”，转为强调资源协调配置即共同分享增长成果的“公平考量”。为实现上述目标，笔者认为以“五规合一”(注)为核心的规划整合应该遵循以下四项原则。

（一）利益平衡原则

原则上，规划行为的目标包含了效率和公平两方面的考量。城市运营中规划整合的主要功能是通过资源配置来促进城市经济增长，提高运营效率，同时考虑公平问题。城市运营作为新型城镇化背景下的PPP模式，是同时兼顾政府、市场、公众三个方面利益的。平衡政府、市场、公众三方面的利益诉求不仅是对“五规”进行整合的原则，也是“五规”整合的根本目标。从一定意义上来说，一方面，城市运营商本身是以盈利为生存之本的企业，追求的更多的是效率；另一方面，政府存在的意义是保障社会公平，政府利益诉求更多的是代表了公众的利益。因此，在操作过程中，以新型城镇化为目标，城市运营商在规划整合前期除收集和采纳各政府部门及单位的意见之外，还应广泛听取以投资方为主体的市场诉求和人民群众的声音，并体现于整合的规划中，以保障各方利益诉求得到最大化的平衡。

（二）市场导向原则

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出：“市场在资源配置中起决定性作用。”规划作为资源配置的基本手段，在以新型城镇化为目标的城市运营模式下，应坚持市场主导，重视市场调查、研究与经济分析。城市运营商代表一种市场主体，以盈利为导向；而城市运营的规划即为以盈利为导向的一种市场行为，在利益平衡原则下，这种行为同时要服从政府的行政监管，在政府的监管与制约之下平衡发展。城市运营的核心是对资本要素的整合，应基于对目标地区基本情况、自身特点以及发展潜力的深度认知，利用市场机制对“五规”要素进行筛选、校正和整合。

（三）整体价值原则

城市运营是一项提升区域产业、文化、交通、生态、人居环境等“五位一体”整体功能的系统性工程，几乎涉及城市的方方面面，这就要求城市运营的规划整合是站在政府、市场、公众三者的角度，对城市中最关键的土地、产业、资本要素进行资源整合。规划整合的最终目的是整合资源，实现资源的最优化价值，实现城市的社会、经济、生态综合效益最大化。城市运营的规划工作要致力于提供资源要素“整合平台”，依据“协作式规划”模型，为利益各方提供交流、对话的平台，依据帕累托最优原则，协调各种不同的价值观，实现不同的价值诉求，以完成最终的规划。

（四）远近结合原则

由于城市运营的策划与规划整合是可对城市当下各项资源及未来发展进行预测和统筹安排的，针对“五规”的周期性以及项目规划、实施过程的时序性，对项目的整体策划必须从近、远期进行统筹考虑，保证规划整合结果的正确性、连贯性和可持续性，这是提高资源配置效率，保证长期综合效益最大化的必要原则。城市运营商作为规划整合的实施主体，应以城市可持续发展为出发点，在合理利用城市

土地的同时，特别注意保护环境、节省能源、平衡生态；在保证当下建设和未来规划不矛盾的同时，力求使近期规划立足于现状，进行各种资源的优化配置，远期规划具有前瞻性和灵活性，能针对不同发展趋势采取不同的应对策略，并能最大限度地利用近期规划的实施成果。

三、“三因子”分析法

“三因子”比较分析法是指本书在研究分析“五规”要素中创新运用的比较分析法，其核心内容是观测研究对象在“政府、市场、公众”等三个因子的利益平衡和倾向度。该方法可分别运用于“五规”的量化分析，以及在“策划与规划整合价值后评价”体系应用政府、市场、公众三项评价维度。

三因子利益的平衡作为城市运营中价值评判的核心标准之一，其不仅仅体现在各项规划的整合，更是贯穿于整个操作流程。从项目的筛选阶段开始，城市运营商就对目标区域政府、市场和公众三方的基本情况实施了客观详尽的评价，获取三方现阶段各自的诉求所在。在项目协议构建阶段，市场方与政府方遵循PPP合作中“利益共享，风险共担”的基本原则，以提升公共服务效率为共同目标对交易架构和具体协议进行磋商。再到规划方案的制定阶段，三因子利益的平衡始终是城市运营商必须坚持的价值标准。

四、市场校正机制

以新型城镇化为目标的城市运营，坚持市场主导、政府引导的原则。总体来说，市场校正机制是以实际的市场环境和需求作为决策依据，对各政府部门规划中存在的分离、矛盾的问题进行重新梳理、过

滤和筛选。该机制的具体操作方式是多层次、多领域的市场调查分析，在战略发展概念规划阶段主要体现为前期市场调查。该机制的运用为市场在城市资源配置中发挥重要作用提供了现实基础，是规划整合得以合理实施的重要工具，同时也是城市运营模式“以市场为导向”特征的具体体现。

五、投资平衡机制

在城市运营模式下，投资平衡机制是指通过建立数据模型将项目的投资行为进行客观描述。具体来说，就是通过建立数据模型，从投资经济的角度对项目不同阶段的规划成果进行评估，并通过模拟各种可能的开发运营策略，对项目全周期的现金流、投资收益、资金峰值、回收周期、融资需求以及风险平衡等进行多层次、多维度的经济测算、敏感度测试和动态预测，以寻求投资效益最大化的过程。经过论证确定后的经济测算将指导项目总体运营方案和项目控规的编制。相应地，“五规”中部分相互矛盾的规划要素可量化为不同数值，作为输入参数导入数据模型后对生成的现金流、投资收益、资金峰值、风险平衡点等产生相应的影响。这些结果可对具体规划要素的调解和整合提供量化的评判依据。

基于新型城镇化发展的PPP合作模式本质——利益共享、风险共担。可以认为，市场校正机制是以目标区域内的整体提升，即以实现公共利益为目标对规划要素进行整合的工具和保障；而投资平衡机制则是以实现企业利益为目标对规划要素进行整合的工具和保障。

在具体操作层面，投资平衡机制贯穿规划整合的全过程，从城市运营项目的前期调研至概念性规划编制完成，项目边界由模糊到清晰，相关技术经济数据也由粗略到较细致，经济测算的数据计算模型的搭设也逐步成型。所以，投资平衡机制的具体操作在概念规划阶段

和控规阶段有着明显的区别。本书所提出的城市运营模式下概念规划阶段规划整合中所运用的投资平衡机制，主要包括静态的投资收益预测和动态的投资收益预测。

---

1. 此处的“五规”，是指国民经济和社会发展规划、城市土地利用规划、城市总体规划、交通规划和环境保护规划，详见本书第六章。

第四节 案例

一、中信大榭岛

（一）项目发展背景

大榭开发区位于浙江省宁波市东部，长江黄金水道和黄金海岸线的“T”型交汇点，中国经济最具活力和发展潜力的长江三角洲地区。大榭开发区由大榭本岛和周围7个小岛组成。本岛面积30.84平方公里，周围7个小岛的面积总和约为5平方公里。

宁波是中国重要的工业城市，已形成石化、钢铁等临港大工业和轻纺、塑料、机械等传统优势产业及新兴产业协调发展的工业体系。2015年，宁波全市实现生产总值（GDP）8011.5亿元，全国排名第15位。

为响应小平同志南方重要谈话，促进浙江省和长江三角洲的开放和建设，1993年3月5日，国务院批复同意由中信集团成片开发宁波市大榭岛，并享受国家级经济技术开发区政策。1993年10月，大榭开发区成立管理委员会，作为宁波市政府的派出机构，代表市政府行使管理职能；1994年4月，设立了中信大榭开发公司，代表中信集团具体负责大榭的开发建设工作。中信大榭岛全景图见附图12。

（二）项目策划与规划分析

大榭开发区主要依托于宁波市的城市发展和产业辐射。同时，大榭开发区以整个长江三角洲及沿江地区为腹地，区位优势明显，深水

良港建设条件优越，是中国东部沿海建立大型中转港口和临港工业基地的最佳选择之一。

大榭开发区2015年规划总人口为5.2万人，2030年规划总人口为6.0万。2015年规划城市建设用地17.36平方公里，2030年规划城市建设用地21平方公里，如表4-1所示。规划的空间结构为“一核两轴三区”：一核是指依托现状山体，在区域中心位置构建的生态绿核；两轴是指南部滨海的城市生活发展轴与环岛的产业一体化发展轴；三区是指南部城市生活区、北部产业发展区以及中间生态控制区。

规划目标是将大榭岛建成一个以港口为龙头，以工业为基础，以出口加工、内外贸易、仓储运输为支柱，第三产业发达、功能齐全、环境优美的港口和外向型经济贸易区，世界一流港口和经济贸易区。中信大榭岛规划布局见附图13。

表4-1 大榭开发区2030规划用地构成表（规划人口6.0万人）

用地代码	用地名称	面积（公顷）	占城市建设用地比例（%）	占总用地比例（%）
R	居住用地	217.14	10.31	6.16
C	公共服务设施用地	74.33	3.53	2.11
M	工业用地	795.06	37.76	22.57
W	仓储物流用地	399.59	18.98	11.34
S	道路广场用地	95.88	4.55	2.72
U	市政设施用地	25.71	1.22	0.73
G	绿地	153.95	7.31	4.37
T	对外交通用地	290.65	13.80	8.25
D	特殊用地	53.24	2.53	1.51
	建设用地合计	2 105.56	100	59.78
E	水域和其他用地	1 416.81		40.22
	总计	3 522.37		100

资料来源：大榭开发区官方网站

1.产业策划与规划分析

在浙江省和宁波市的产业规划中，大榭开发区是环杭州湾产业带石化产业集群的核心区块。经过30年的发展，开发区目前已有英国石油公司、香港招商局、日本三菱化学、伊藤忠、三菱商事等跨国企业和中石化、中海油、中国石油、烟台万华等国内知名企业投资落户，形成了能源中转、临港石化、港口物流等三大主导产业。

大榭开发区的功能定位为：世界一流的石化产业基地、我国东部沿海重要的能源中转基地、我国海岛开发开放示范区、宁波—舟山港重要组成部分。发展标杆为新加坡裕廊岛，全力打造“两区三基地”，即浙江省海洋经济标杆示范区、宁波改革开放先行先试区和国

际一流的石化产业基地、国家能源中转基地、长三角地区重要的大宗商品国际贸易基地。

大榭岛开发区积极实施“以港兴区，实业强区”的发展战略，依托港口和深水岸线优势，大力发展临港大工业，围绕“转型升级”这一主线，加快推进产业基地化、集聚化发展。根据《宁波大榭开发区2011—2015年经济和社会发展规划纲要》，“十二五”期间，开发区已经形成了以临港产业为主导、以龙头企业为支撑、二三产业融合发展的产业体系。目前，大榭开发区正按照“三年攻坚、五年倍增”行动计划，实施“千百十亿”行动，计划通过3~5年的不懈努力，推动大榭经济实力跳级翻倍、整体面貌全面提升，成为产业领先、综合协调、特色鲜明、生态宜居的“海上新城”。

2.交通策划与规划分析

在大榭岛开发区成立的初期，交通的策划和基础设施建设比较滞后。2001年，跨海大桥通车，极大地改善了全岛的投资环境，自此起五年间累计完成固定资产投资127亿元，完成基础设施投资22亿元；至2015年，大榭已累计开通40余条国际国内航线，建成投用各类码头泊位40座，港口货物吞吐量达到8551万吨，目前正朝着亿吨大港目标积极迈进。交通环境的改善极大地促进了大榭工业产值的快速增长。

“十二五”规划期间，开发区重点构筑综合交通体系，以提升对外交通运输能力和运行效率、完善区内交通网络为重点，加快大桥、公路、铁路设施建设，形成对外“两射”、对内“一环一纵”的内外交通路网框架。2016年作为“十三五”规划的元年，为了实现“五年倍增”计划，开发区大力优化港口物流环境和推进综合交通发展，以达到全面发展“海上新城”的目标。

3.生态策划与规划分析

《宁波大榭开发区条例（2013年修正本）》明确开发区内不得开办污染环境又缺乏有效治理措施的企业，但政府并未要求编制生态环境保护专项规划，开发区确定的三大主导产业为能源中转、临港石化和港口物流，并且近十年一直以临港石化为主体来发展，引进企业的后续污染治理任务比较重。因此，开发区在发展过程中越来越重视环境保护，并积极发展绿色循环经济，2015年已经被正式确定为国家级循环化改造示范试点园区。

（三）投融资策划分析

从1993年开始开发至2015年年底，大榭岛累计完成固定资产投资498.5亿元。

2000年以前，中信集团累计完成固定资产投资近20亿元。基本上靠企业自筹资金完成了土地整理、拆迁安置和重大基础设施建设工作。

至2015年年底，开发区累计完成基础设施投资71.7亿元，建成跨海公铁两用大桥、环岛公路；15万吨/日引水工程；110千伏变电站7座、220千伏变电站一座；规模为3×220t/h、1×410t/h的循环流化床锅炉；天然气上岛工程及管网正在实施，供应总量为30亿立方/年以及污水处理能力为4万吨/日污水处理工程等一大批重大基础设施。这部分投资主要以政府财政投入为主。

中信集团通过以提供服务和参股的方式，参与区内部分企业的运营与收益分红，推动了石化行业在大榭岛的迅猛发展，取得了较大的经济收益。而土地使用权的转让收益主要用作基础设施建设及拆迁安置工作的投入，基本达到了平衡。

4.运营结果分析

经过30年的发展，中信大榭岛项目产业运营实现了良好的经济效益和社会效益。开发区抓住了国家实施保增促调一揽子政策，特别是国家及宁波市产业振兴、规划调整的难得机遇，围绕产业集聚发展，开展定向招商和项目报批工作，取得了良好成效；码头、仓储项目招商以及商贸企业招商工作都取得了阶段性成果。

2012年，为推动大榭开发区长远发展，宁波市政府与中信集团经过深思熟虑、充分对接磋商后，做出调整大榭开发区管理体制的重大战略决策，并于同年7月6日签署全面深化战略合作和管理体制调整协议，开发建设主体由中信集团转变为宁波市政府。2013年，大榭开发区在10125亩的产业用地上，创造了102.08亿元的财政收入，亩均税收突破百万；工业总产值达到515亿元，同比增长5.1%；全社会投资总额达46.02亿元，同比增长26%；其中港口、仓储项目完成投资5.75亿元，同比增幅超过50%。2015年，大榭开发区产业用地税收超过123万元/亩，大榭以一个乡的面积贡献了一个全国百强县的经济规模。

5.启示

大榭岛的开发运营获得了良好的综合效益，一方面存在特定时代背景因素的影响，另一方面也开创了崭新的产业运营模式；总体而言，大榭岛开创了我国以企业为主导的大规模城市综合开发运营模式，从中我们可以获得以下启示：

（1）城市运营商主导，产业招商、投资、运营一体化。开发区的产业运营实现了良好的经济效益，说明在市场化运作的城市运营项目开发中，城市运营商在产业招商、导入运营等方面，可以取得不亚于政府招商平台的业绩。

（2）土地开发与产业培育的有机结合。由于早期土地市场尚不成熟，同时产业用地的升值获利空间十分有限，过高的土地价格也会对前期产业培育造成不利的影响。因此中信作为主运营商，在土地开发

和产业培育上做出了极为有效的结合尝试，即不靠产业用地出让获利，而是把整理完的建设用地以土地使用权入股的方式，与各大企业共同完成产业运营，获取企业经营收益分成。这一方面减少了各企业前期的运营投入成本，有利于快速形成产业聚集；另一方面也为开发区招商创造了更为有利的政策条件，从而开创了以产业运营为导向的城市运营模式。

（3）交通条件的优化与产业发展息息相关。在2001年跨海大桥建成通车之前，由于大榭岛对外交通联系薄弱，大大影响了开发进程，开发区成立的前8年总投资仅为20亿元，2000年的GDP仅为12亿元。2001年跨海大桥通车，投资迅速涌入，2005年开发区海关税收便突破百亿大关，达到125亿元，GDP达到76.5亿元，年均增长25.7%，自此开启了开发区发展的新篇章。

二、吉林长白山文化旅游综合开发运营项目

（一）项目发展背景

长白山国际旅游度假区项目位于吉林省白山市抚松县、长白山天池景区西北40公里处，距白山机场约10公里，距长春市约260公里。项目分为南区和北区，总面积约为18.34平方公里。

抚松县是白山市辖县，位于吉林省境东南部长白山西麓，总面积为6153平方公里，下辖11个镇、3个乡，县城驻地在抚松镇。抚松县社会经济发展水平较为落后，年度旅游接待量仅36万人次，城市交通区位条件不佳，现状建设水平较低，旅游产业发展落后，未能充分发挥长白山这一具有国际知名度的旅游品牌价值。

（二）项目策划与规划分析

1.产业策划与规划分析

吉林长白山项目是当地政府与万达集团联袂打造的机场大型综合类文化旅游项目，本着打造国际级标杆项目的理念，提出了极高的项目定位要求，委托国内知名机构完成了项目南、北区的初步定位策划成果，编制了高尔夫球场、酒店、滑雪场等市场调研资料与专项策划报告。

在项目产业策划中，万达集团作为开发运营商一直将文化旅游产业作为项目的核心，并通过多次现场调研、与政府沟通及内部协调工作，集中了酒店运营、商业运营、文化院线运营等相关业务板块的需求后，提出了对原策划定位成果的修改意见，主要有以下两点：一是北区作为抚松县新城，不宜布置工业项目，应以行政办公、文化教育、旅游服务、滨河居住、都市商贸为主要产业功能；二是南区的旅游业态要充分研究互动机制，滑雪场、高尔夫球场与酒店区的空间关系要紧密结合，要注重整体旅游产业的打造，并引进文化产业作为补充和提升。

通过多方综合，运营商将项目最终定位为亚洲最大的旅游投资项目，集滑雪、高尔夫为一体的国际级高端旅游度假区。其中南区定位为国际高端旅游度假休闲区，北区定位为旅游服务区和抚松县的新城。以上策划定位在后续项目概念规划及总体规划中得到了全面落实。

在南区的概念规划编制中，运营商引入了全球知名的生态设计公司（ECOSIGN），通过多次对加拿大惠斯勒小镇的调研和方案修改。ECOSIGN设计公司从滑雪场规划方案入手，按照运营商特有的设计管控标准和体系，完成了滑雪场、高尔夫球场与酒店区各业态相互联系密切、能够体现滑雪小镇风貌特色的概念规划总平面图和指标表。

根据这一概念规划及各项业态建设指标的指示要求，运营商组织完成了总体规划及控规的编制，同期还展开了滑雪场设计、高尔夫球场设计及各酒店建筑单体设计方案的编制工作。

2.人居环境策划与规划分析

吉林长白山文化旅游综合开发项目分为南北两个区域，其中北区规划定位为长白山国际旅游服务基地、县级行政文化中心、全国领先的县级新城，总面积约5平方公里。在北区的规划中重点强调了人居环境的策划与规划，贯彻了打造优质滨河景观、建设完善生活配套设施、交通组织方便快捷的规划原则。

北区的人居环境规划具体表现在以下几点：（1）通过在北区建设行政中心、商业中心、文化中心、医院等项目，完善城市功能，强化城市发展的凝聚力。（2）利用北区的滨河景观，建设环境优美、设施完善的居住项目，打造滨水宜居之地。（3）在北区的规划指标中，居住用地和商业用地共计达到了4平方公里，占北区总建设用地面积的80%，符合项目定位需求。（4）运营商向政府承诺建设县级行政办公中心、县级文化中心、县医院和规划的中小学及幼儿园，以上设施建成后无偿移交给县政府，以完善北区的各项城市职能。（5）运营商在北区建设了一座建筑面积为5.5万平方米的万达广场，作为城市核心的商业配套。长白山项目北区总体规划见附图14。

3.生态策划与规划分析

项目南区规划面积为13.34平方公里，建设用地为6.35平方公里。规划定位为国际高端旅游休闲度假区，亚洲面积最大、投资额最高的度假胜地。为了确保南区旅游项目的开发品质，运营商贯彻了生态优先、环境凸显、景观先行的规划原则，并重金聘请了加拿大ECOSIGN设计公司编制南区的概念规划及滑雪场设计方案。南区规划布置了一座

亚洲最大、设施最为齐全的滑雪场，两座高尔夫球场（共56洞，皆由国际级大师负责设计打造），与原有的自然山林景观完全融合，突出了项目的生态景观品质。

在南区的建设项目中，运营商布置了总面积1平方公里的酒店群，包括10座高星级酒店、一座大剧院与一条商业街，以此作为旅游度假接待配套设施和文化产业设施。南区的规划强调项目的高端属性，充分考虑酒店区布局与滑雪场的无缝对接，在各功能分区中重视旅游休闲娱乐活动组织与旅游线路安排，力求打造一个国际领先的度假旅游胜地。

在南区规划布局中，运营商重视生态景观的建设，并与旅游活动的季节性相结合，通过对滑雪场、高尔夫球场、景观湖面的布置，使建设项目充分融入到自然环境之中，体现了四季旅游的特色。项目酒店区以高星级、低开发强度的度假酒店为主，并邀请著名酒店设计公司、景观设计公司承担设计任务。项目一期建设6座高星级酒店，均为国际知名品牌酒店，包括2座超五星级酒店（柏悦与威斯汀）、2座五星级酒店（凯悦与喜来登）。长白山项目南区概念规划及鸟瞰图见附图15。

（三）投融资策划分析

长白山文化旅游项目由万达集团、泛海集团、亿利资源集团、大连一方集团共同合作开发，总投资230亿元，其中万达集团持有28%的股份。项目由万达集团负责统一规划与建设并主导投资，各中小股东参与融资，项目公司注册资金为10亿元。

项目启动后，2010年上半年，项目公司以10万~20万/亩的成本价格获取全部开发地块，并同时办理了土地抵押融资，以获取后续部分开发资金。在中后期的建设投入中，一方面通过运营商的持续大规模资本投入，另一方面通过其他股东发起公司债券、信托、基金等融资

方式确保投资。其中泛海集团于2011年曾为长白山国际旅游度假区南区项目公开发行总额为28亿元的公司债券；而在2012年3月，五矿国际信托有限公司成立了“吉林长白山国际滑雪中心信托贷款集合资金信托计划”，募集资金3亿元，用于向长白山国际旅游度假区开发有限公司发放信托贷款，资金将用于南区长白山国际滑雪中心的建设。此外，万达集团还通过北区土地转让、住宅销售，南区别墅与酒店式公寓销售的方式，以销售回款来保证项目的持续投入。

（四）运营结果分析

长白山文化旅游项目由运营商集合社会资本重金投入打造，充分体现了较高的资本投入能力和建设效率。项目于2009年1月正式签约；于2009年至2010年5月获取南区、北区的全部建设用地；2010年10月，完成北区全部市政道路建设，北区住宅示范区开盘；2011年11月，完成北区所有公建项目建设并移交政府；2012年年底，南区滑雪场、高尔夫球场及4座酒店、商业街建成开业运营；2013年年底，南区柏悦酒店与凯悦酒店建成开业，至此基本完成全部旅游项目建设。万达集团在4年时间内，克服了国内外设计协调、大规模资金筹措、冬季山地施工、建材运输难度大等多种不利因素，创造了国内大型旅游项目建设速度上的奇迹，也确定了行业标杆的地位，得到了吉林省政府的高度认可。

虽然运营商在项目建设上获得了重大成功，但由于当地旅游市场的规模较小、交通区位不佳、城市社会经济发展基础薄弱等问题，导致项目的后期运营出现了很大的问题。主要体现在以下几点：第一，旅游市场规模和层次不足以支撑南区如此大规模的高星级酒店群的运营，导致高端接待能力过剩、中低端接待能力不足，造成酒店运营成本居高不下、难以平衡的局面。第二，抚松县城市发展不足以支撑北区新城的建设发展，至今房价还是徘徊在3000元/平方米左右，土地也无人问津，北区万达广场至今门可罗雀、经营惨淡。第三，运营商在

旅游产业打造上只考虑了盲目堆项目，并没有通盘的旅游运营计划和思路，致使旅游项目的运营仅仅停留在地区性单打独斗的层面，难以在市场上获得大范围的认同。因此，万达集团目前也在积极地对本项目进行调整思路、转换运营模式的探索，这包括在南区布置更多的酒店式公寓、组织全国范围的旅游线路推介活动、加大北区的土地招商宣传力度等。

（五）启示

从本案例可以看出，即使资本的力量很强、执行效率很高、政府的配合很积极，但还是要在项目定位与规划中充分考虑市场的因素，根据市场规律进行建设开发与分期投入。因为市场是极为客观的，对于项目的成败可以起到关键性的作用，忽视市场因素高强度投入，也会遭遇项目上的挫折。

就运营商的总体发展战略而言，实现了从传统的商业地产开发模式向综合类文旅地产开发模式的转型，塑造了更多的标杆项目，带动了万达集团向海外拓展的步伐。长白山项目在旅游运营、文化理念打造上的经验被迅速转化为各项管控制度，确保了万达集团武汉楚河汉街、西双版纳国际旅游度假区、青岛影视城项目的迅速推进与建设。

第五章 城市运营与PPP模式

第一节 PPP模式的特征与机制

一、PPP模式的历史起源

PPP模式的概念可以追溯至18世纪欧洲的收费公路建设计划。1984年，土耳其时任总理厄扎尔首次提出BOT（建设—经营—转让）的概念，并用该方式建设了阿科伊核电厂。1992年，约翰·梅杰的保守党政府在英国重新引入了私人投资计划（Private Finance Initiative），成为第一个具有现代PPP意义的公私合作项目计划。20世纪80年代至今，世界各国在城市和区域重大设施的项目运作上陆续尝试实施，PPP模式逐渐成为国际市场上实施多主体合作的一种重要项目运作模式。

在政府公共服务和公共物品提供的领域内，受私有化影响而产生了PPP模式：PPP模式的目标是在高度市场化环境下，引导公共机构与私人机构的资源在城市公共设施领域的投资合作，并避免由于市场失灵而造成的投资和建设运营失败。PPP模式通过对社会公共资源和非公共资源的结构化协作和综合利用，在涉及公共利益的投资领域有效地平衡了市场的过度运作所带来的负面影响，同时也克服了公共管理部门由于脱离市场而带来的效率和效益上的缺失，成为以市场经济为主导的欧美国家的一项有效的项目创新模式。

一般来说，PPP模式将部分政府职能和责任以特许经营权方式转移给市场主体（私人企业、国有企业或其他社会资本机构），政府与市场主体建立起“利益共享、风险共担”的利益共同体合作关系，政府因此得以减轻财政负担，市场主体的投资风险得以合理约定。PPP模式比较适用于公益性较强的政府公共产品和公共服务以及其中的某一环节。这种模式需要合理选择合作项目形式、程序、渠道、范围与交易架构，是需要根据不同国家、地区的实际情况，尤其是法律和体制特点深入研究探讨的问题。

从目前的实践来看，政府和市场在城市建设和运营管理方面合作的方式通常有四种：一是政府出资企业建设，在城市政府公开招标的情况下企业公平竞争，由中标者建设，政府履行监督管理的职责；二是政府委托企业经营，例如城市道路，政府出资建成后将其委托给公司管理，政府则负责制定相应的政策和标准，履行检查监督的职责；三是政府出政策授权委托企业经营，例如城市自来水等自然垄断行业，是由获得政府特许的企业生产经营提供，政府履行严格的监督职责；四是政府协调企业建设，当有多家企业参与同一工程时，城市政府履行协调职责，建立企业协调制度，统一协调各个企业在工程进行中的矛盾，避免由此引发的效率低下。

在PPP模式中，政府不再是城市管理的单一主体，企业和个人也不仅仅是处于参与或被城市管理的地位。在此种模式中，政府、市场和个人可达成伙伴式的合作关系，成为城市经营和运营管理中具有法律地位的共同主体，从而满足城市综合开发运营中多方利益诉求的平衡，达到整体价值提升的目的。

二、PPP理论

（一）PPP模式的优劣势分析

自问世以来，PPP模式受到许多国家和地区政府的密切关注，很大原因在于它相对于传统由公共部门提供基础设施和公共服务的模式有着许多优点。新南威尔士政府指出，PPP模式能够带来更合理的风险管理、节省生命周期成本、单一的合同（方便合同管理）、公共服务的创新、提高效率等好处。[注]Akintoye等人也认为，PPP模式可以提高政府发展整体规划的能力，带来创新和高效的管理，降低项目执行成本，减少项目运作周期，将部分风险转移给私营部门，以及吸收私营部门的技能、经验和技术等。[注]美国民营化专家萨瓦斯（Savas）认为，基础设施引进PPP模式降低了政府的财务负担和作为一般纳税人潜在的风险。[注]李亚宁等通过对英国PPP案例的研究，发现项目采用PPP模式将有效地降低开发成本，改善工程竣工时间的准确性。[注]以上研究只是围绕财务和效率提高方面，后续很多学者补充了PPP其他方面的优势，如：改善了公共部门和私人部门之间的合作关系，更有效的风险管理，更好地鼓励设计商和建造商的参与，在未来项目运作中减少运营、维修和更新的成本以及以最低的成本和最好的性能交付资产。

尽管很多PPP项目被认为是成功的，但是有部分研究表明，PPP模式在若干行业和项目的运用中仍存在一定的问题。早期，沃克（Walker）认为PPP项目在策划大型基础设施方面增加了项目的成本和复杂性，同时延长了完工时间。Akintoye等提出在PPP/PFI项目中不仅出现上述问题，高成本的投标、复杂的谈判、各个项目利益相关者不同的目标而产生的纠纷也导致了项目的失败。伯尼（Birnie）发现PFI的招标成本要高于那些传统的公共部门主导项目，约为总工程成本的0.48%~0.62%，而设计—施工（Design-Build,DB）项目的招标成本为0.18%~0.32%，传统的项目仅为0.04%~0.15%。布鲁门贝格（Blumenberg）在已有研究的基础上，进一步研究了参与项目合作的各个利益相关者，提出在相互合作计划阶段，因有着不同的目标和方法，可能会导致参与者过多追求各自的私利。

（二）PPP模式的合作关系

公共部门和私人部门之间合作关系的好坏直接影响PPP项目的成功，这是因为不良的合作关系很容易引起误解和冲突。学者陈（Chan）等在研究调查时发现，PPP项目所带来的最大收益是项目参与者之间改进的合作关系和交流。因此，国外现有文献研究主要集中在检验什么因素促进或抑制合作关系。

孔索利（Consoli）认为，不同利益相关者的需求、合同协议、当事人之间的不同观点都会影响双方的合作关系。此外，研究人员还发现，在PPP项目中各个部门的合作关系是由关系合同和关系管理的特点决定的。一个公平的交易应当满足所有项目参与方的需求，所以一些学者通过对比PPP模式在美英中三国基础设施的运用，得出影响双赢关系的成功因素，同时认为通过有效管理政治风险、外汇和税收风险可以恰当地维护合作关系。

后续研究者从国际PPP案例中总结了5个制约双赢关系的因素，分别是：良好的投资环境、经济的可行性、拥有雄厚技术的特许经营者协会、健全的财务计划以及通过可靠的合同协议进行适当的风险分担，其中每个因素还包括很多子因素。现今，关系管理在PPP项目变得越来越重要，赫德利（Hedley）通过信任和信心等变量测量了PPP项目主要成员的关系，这些关系包括：特殊目的公司（SPV）、项目组成员以及特殊目的公司和业主之间关系等。我们认为采取协同工作以及有效的战略战术能更好地管理私人部门和公共部门的关系。

（三）PPP模式的监管机制

在PPP项目或类似项目经验教训的积累，国外PPP研究已不仅局限于合作关系的研究，而是更多地关注PPP项目的监管和治理。良好的项目治理（Good Project Governance,GPG）是由亚伯尼歌（Abednego）提出，有助于评估PPP项目的绩效。对于项目治理的标准，不同学者有

着不同见解，巴尔（Ball）等提出好的项目治理应该是公共部门充分利用外部顾问的法律、技术、财务建议。而史巴克蔓（Spackman）对英国PPP模式的研究发现，优秀的财务激励、合作双方的信任以及相关政策的实施是PPP项目治理成功的前提。不同于以上研究，亚伯尼歌认为，当PPP合作的双方对正确的风险分担有着不同认识时，将产生很多PPP项目管理问题和合作问题，好的治理应该是对项目的每一个参与方进行合理的风险分担。同时认为良好项目治理的关键因素应定义为：公平、透明、可验证性、可持续性、效力/效率。哈里斯（Harris）认为，好的PPP项目治理不仅有合理的风险分担，还应该考虑项目所需的重要因素、重要的先决条件、项目成功的标准等。

对于项目治理的内容，赫尼兹（Henisz）在对PPP项目治理进行文献综述后，将其分为以下几个方面：制度环境和市场竞争力，组织模型和行为，不同的利益相关者的角色和他们的参与，组织文化、合同安排和风险转移。好的项目治理是PPP项目成功的前提，后续很多学者试图在PPP项目的实践过程中寻找好的治理因素。对于英国PPP项目，达琳卡（Darinka）认为，项目要取得更大的提升，当地政府必须理解、评估和管理PFI模式带来的风险，同时还应采取风险分担措施。Devapriya通过对在不同的基础设施行业参与PPP项目组织的债务和股权进行调查，发现治理PPP项目融资问题的关键在于建立有效评估标准。

（四）PPP模式的风险分析

PPP的融资能力制约着项目的发展，霍佩（Hoppe）认为，PPP模式比传统项目融资模式融资能力更强，更能节省项目的成本。前期有学者通过问卷调查发现，一些发展中国家已经逐渐能够以竞争价格提供更高的技术，这为当地承包商在海外市场竞争提供了更多的机会。对项目承包商而言，如果不能提供适当的财政支持，参与海外PPP项目将非常困难。绍费尔伯杰（Schaufelberger）通过对13个案例进行分析

发现，在选择PPP项目融资策略时主要考虑项目风险、项目条件以及融资的可获得性，这种策略能够鼓励私营企业参与的积极性。另外，有研究者认为，项目的高成本是PPP项目融资的关键因素，现已成为PPP项目融资的负担，如果项目成本得不到降低将极大地降低私营机构的参与意愿。

因为融资在PPP项目中起着重要作用，所以很多学者专注于开发模型处理不同的融资问题，有些研究人员尝试研究PPP项目的财务可行性。例如，霍（Ho）使用一个基于价格的选择模型，对已私有化的基础设施项目的财务可行性进行评估，评估项目因破产而带来的风险。该定量模型将项目发起人和政府的意见都考虑进去。维博沃（Wibowo）构建现金流模型计算PPP项目的营业收入，从政府和项目发起人的角度研究财务担保的影响，模拟结果表明财务担保可以减少财务可行性风险，却无法降低成本。

其他的方面比如PPP项目融资的补救方案也有学者进行了研究。霍开发了一种基于博弈论的模型，该模型决定政府何时以及如何解救一个即将失败的项目，以及衡量有哪些因素影响政府在项目采购中衡量私人部门的融资能力。章（Chang）则通过建立一个有效的救援行动模型，政府能够制订和特许经营者谈判的融资计划并制定公共财政政策。萨布普拉索姆（Subprasom）提供了BOT方案中高速公路的定价选择的模型，将公路收费和通行量综合考虑，使得项目利润提高，然而在PPP高速公路项目中，这种规范使得私人投资者财务融资压力增加。因此，为了使私人部门参与具有经济可行性，政府部门需要适当对私人投资者进行补贴。

三、PPP模式的特征

由于存在多种表现形式与架构方案，PPP的操作模式往往需要根据条件的差异而具体设定，但相比于传统的基础设施和公共服务供给形式，PPP模式通常具有三个显著特征。

第一，项目责任的整合。PPP通常将新建基础设施项目的投融资、建设、运营同时交给一个由民营机构组成的联合体来统一负责，而政府部门的角色则从全方位的负责人转变为项目的促进者和监管者。根据具体情况的不同，联合体也可能由公共机构和民营机构共同组成。

第二，项目风险的转移。PPP合约中包含公私部门之间对于风险分配的复杂规则。与一般的政府采购外包相比，PPP在更大程度上将责任和风险转移给民营部门。在政府制定基础设施及服务的质量与价格标准并予以有效监管的基础上，PPP的民营联合体拥有具体建设和运营的实际控制权，这使得政府从更大程度上将经营责任和风险转移给民营部门。例如，国家体育馆（鸟巢）原来所采用的运营模式正是PPP模式。

第三，长期合作关系的不完全缔约。PPP项目的合同期限一般长达15~30年。正如交易成本经济学所强调的，公私合作双方的关系专用性投资是事后形成剩余的关键，事前的完全竞争环境在事后随之转变为双边垄断环境。预期到发生这种转变以及事后所产生的可挤占准租金将导致各种机会主义风险，PPP项目必须通过长期合同来处理它们的关系。合同的制定、执行及修正是PPP项目必不可少的要素，也是公私合作伙伴关系赖以存在的基础。由于项目合作关系的长期性及经济与政治环境的不确定性，PPP合同具有天然的不完全性。

从组织经济学的角度来看，PPP是混合组织（Hybrid Organization）在公共部门的扩展，因此它具有混合组织的一般特点。一方面，组成PPP的公共部门和民营部门之间存在相互依赖的关系，统一负责项目的联合体甚至可能由政府和民营机构共同出资组成，但同时它们本身又保持相对的独立，并各自拥有完全的决策权，

因此，PPP具有不稳定性。另一方面，PPP的建立能够使公私合作双方实现更高的准剩余，这是推动它们进行资源分享与长期合作的主要激励因素，只有通过适当的责任分担和风险分享，PPP才能实现总剩余的最大化。PPP允许民营机构参与投融资，而同时必须伴随合理的收益和权利。为了保证合作的效率，既需要防止政府部门对私营机构的掠夺，也需要对合作双方的共谋行为进行严密的监管。同时，以公共服务供给为产出的PPP与民营部门内部建立的生产性混合组织相比又具有其特殊性：一方面，PPP的效率主要体现在社会福利的实现上。由于社会福利往往无法以明确的指标进行度量，因此增加了PPP合同的不完全程度。另一方面，政府作为PPP项目发起人与合作伙伴，其目标具有多元性和复杂性。政府所拥有的广泛资源与政治权威，更增加了合同执行和修正过程的不确定性，尤其是当法律体系不完善时，政府信用风险便成为其中不可忽略的因素。

四、PPP项目的要素机制

第一个核心要素是伙伴关系，且必须是建立基于双方平等的伙伴关系机制，这是PPP项目的基础所在。伙伴关系必须遵从前文所述的“契约精神”，建立具有法律意义的“契约”，即政府和非政府的市场主体以平等民事主体的身份订立契约，双方的履约责任和权益受到相关法律、法规的确认和保护。

第二个核心要素是风险分担，即建立风险分担机制。2014年9月，财政部下发《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金［2014］76号）提出了明确的风险分担原则，即“风险由最适宜的一方来承担”，旨在实现整个项目风险的最小化，要求合理分配项目风险，项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担，政策、法律和最低需求风险等由政府承担。

第三个核心要素是利润调节，建立利益共享机制，即政府和社会资本之间共享项目带来利润的分配机制。PPP项目的标准至少包括两个：一是政府公共投资的项目，二是该项目要由社会资本完成，包括建设和运营。PPP项目中政府和企业应当在合作协议中确立科学合理的利润调节机制，确保社会资本按照协议规定的方式取得合理的投资回报，避免项目运营中可能出现的问题造成社会资本无法收回投资成本或者使得政府违约。比如隧道原本允许收费运营20年之后再交给政府，但是经营几年之后汽车保有量提升形成拥堵亟待政府解决，这就需要利用双方协议中确立的利润调节机制来解决。

第四个核心因素是监督管理，建立中立监督管理机制。PPP项目的监督管理与一般项目不一样。由于PPP项目都是公共投资项目，所以这与由不公开的社会资本来做公共投资项目本身存在天然的矛盾，即使在PPP模式已经成熟30多年的英国也存在同样难以克服的问题。现在国家政策要求PPP项目设立的特殊目的载体（SPV）中政府要持股，其目的并不是干预企业的运营，而是要了解情况和进行监督，特别是在关键时刻发挥股东表决权的重要作用。因此，从某种意义上来说，地方政府在PPP的交易架构中，既是履约的一方，又是监督方，如何建立一个面向全社会和市场的中立监督机制，需要全社会共同思考。

---

1. New South Wales Treasury.Working with the Government:Guidelines for Privately Financed Projects.December 2006.
2. Akintoye A,Beck M,Hardcastle C.Public-Private Partnerships:Managing Risks and Opportunities.UK,Blackwell Science，2003.
3. E.S.Savas.Privatization and Pubic Private Partnerships［M］.New York.ChathamHouse.2000.
4. LiYaning Tang,Qiping shen,Eddie W.L.Cheng.A Review of Studies on Public-Private Partnership Projects in the Construction Industry:*International Journal of Project Management*，2010，28：683~694.

第二节 PPP模式在中国

国内业界普遍将PPP狭义地理解为政府在项目公司中占有一定股份的融资模式，最近有越来越多的业界人士和学者将PPP的定义延伸为一系列融资方式的总称，包含BOT、DBFO等多种方式，尽管更加强调合作过程中的风险公平分担、优劣势互补和利益共享，㊟但依然存在局限性。由于我国特定的国情体制，社会主义市场经济体系存在着国有经济、集体经济、私营经济、外资独资、外资合资、事业单位等多种经济主体，故在我国有一个重要的问题需要澄清和达成共识，即PPP模式的第二个“P”并不完全是指私人资本或私营经济主体，这是与欧美以及国际上通行的认知和定义的不同之处。在PPP模式的理论研究和实际运用中，所谓“公”与“私”的实际区别应该是指投资与运营主体的属性，“公”通常指公共部门，代表政府和公众利益的机构和主体，以提供公共产品和公共服务为主要目标，但并不排斥盈利和收益；“私”通常指以私人资本为主体的投资主体，按照市场规则为股东谋取合理的最大利润。在我国，“私”可以理解为按照市场经济的规律自主运作、独立于政府管理的公共部门之外的现阶段所有市场经济主体或其混合体，我国财政部与发改委将其定义为“社会资本”，与党的十八届三中全会倡导的“混合所有制”在内涵上是一致的，故在本书中，凡是按照市场经济的规律自主运作、独立于地方政府管理的公共部门之外的国有企业、私人企业、外资企业及其混合体，均被定义为基于市场规则运作的“社会资本”。

一、PPP模式的政策导向

20世纪70年代末以来，我国政府实施积极的城市化政策，大力推进城市基础设施建设，在政府财政十分困难的情况下取得了巨大的发展成就。在计划经济体制的主导下，具有范围广、投资规模大、回报周期长、运营垄断属性等特点的城市基础设施建设长期以来均由政府主导投资和运营管理。2008年全球金融危机以后，中国进入全面投资刺激政策时期，实施激进的货币政策和财政政策，央行投放了4万亿元M2货币，国务院实施十大产业振兴规划等一系列政策将地方财政的杠杆用到了极致，从而也埋下了地方政府债务风险累积的根源。中央政府充分意识到地方政府债务居高不下的严重性，一方面，通过采取一系列措施清理地方政府融资平台，控制不断扩大的地方财政收支缺口；另一方面，积极开辟新的融资通道，寻找政府财政以外的社会资本作为新型城镇化巨额投入的重要补充和来源。PPP模式这一舶来品，顺应中国新时期的发展形势成为了推进新型城镇化国家战略的重要模式，从市场角度看，PPP创造了史无前例的市场机遇。

（一）地方融资平台管制

按照官方的定义，地方政府融资平台公司是指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体。事实上，除了作为市场主体与金融机构等对接外，地方政府融资平台此前承担着政府投融资的重要功能。

早在2009年12月，针对当时部分地方政府出现政府融资平台公司等主体由财政担保，向行政事业单位职工等社会公众集资，用于开发区、工业园等的拆迁及基础设施建设的现象，财政部发出通知，要求坚决制止和纠正财政违规担保向社会公众集资行为，立即停止并严禁发生新的财政违规担保向社会公众集资行为。半年之后，2010年6月，国务院又下发《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发［2010］19号，以下简称“19号文”），从清理核实地方

融资平台债务、对地方融资平台进行规范、加强融资平台融资管理和银行信贷管理、制止地方政府违规担保承诺、加强组织领导确保落实五个方面进行了明确规定。19号文明确提出：融资平台公司举债融资规模迅速膨胀，运作不够规范；地方政府违规或变相提供担保，偿债风险日益加大；部分银行业金融机构风险意识薄弱，对融资平台公司信贷管理缺失等。2012年年底国土资源部、财政部、人民银行和银监会联合下发《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》（财预［2012］463号，以下简称“463号文”），明确要求地方政府规范对融资平台公司的注资行为。

2014年9月21日，国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》国发［2014］43号。该文件分总体要求、加快建立规范的地方政府举债融资机制、对地方政府债务实行规模控制和预算管理、控制和化解地方政府性债务风险、完善配套制度、妥善处理存量债务和在建项目后续融资、加强组织领导7个部分。同年10月，财政部发布通知，明确截至2014年12月31日尚未清偿完毕的地方政府存量债务，按照先清理、后甄别的顺序，按四大原则将地方政府债务分门别类地纳入全口径预算管理。从此次的文件来看，其对于融资主体做了明确界定，即政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。政府与社会资本合作的，按约定规则依法承担相关责任。

（二）鼓励社会资本的参与

党的十八届三中全会做出了关于“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的重要指示，财政部于2014年9月下发《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，着力推动PPP模式发展，力求拓宽城镇化建设融资渠道，促进政府职能加快转变，完善财政投入与管理方式，尽快形成有利于促进PPP模式发展的制度体系。

2014年12月，国家发改委颁布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》及《政府和社会资本合作项目通用合同指南》，财政部正式颁布《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》，这些政策的出台为推动PPP模式发展建立了良好的上层制度安排。2014年12月财政部第一批PPP示范项目正式公布，彰显了国家在推动PPP模式方面的决心和力度。

2015年1月19日，国家发改委发布《PPP项目合同指南（试行）》和《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》。此次发布的两个文件旨在加强对PPP合同的起草、谈判、履行、变更、解除、转让、终止直至失效的全过程管理，更好地支持PPP项目的实际运作。《PPP项目合同指南（试行）》全篇6万多字，不仅规定了PPP项目合同的内容要素，同时对各内容要素进行了法律及商务层面的分析，并提出各方权利义务分配及风险分担的指导原则，甚至就部分重点内容列出了示范性条款，可以作为PPP项目各参与方在研究PPP项目及拟定PPP合同过程中，一份具有较强指导性和可操作性的指引性材料。2015年8月，国家发改委为更好地鼓励和引导社会投资，公布了13个PPP项目典型案例。2016年2月，国务院印发的《国务院关于深入推进新型城镇化的若干意见》中也多次指出鼓励社会资本投资地下管廊、多元化农业产业等领域，从更高层面肯定了社会资本对新型城镇化的推动作用。

2014年11月，亚太经合组织（APEC）第22次领导人非正式会议宣言提出：“尤其认可推广基础设施公私合作伙伴关系的努力，包括汇集基础设施公私合作伙伴关系示范项目。”中国财政部部长楼继伟2014年10月22日在第21届亚太经合组织财长会议新闻发布会上表示，应进一步通过PPP等融资方式吸引长期融资和撬动民间资本，解决目前亚太地区巨大的基础设施融资缺口。

二、PPP模式的正面效应

作为制度供给方面的巨大创新，PPP模式有助于把政府意愿、企业发展、公众诉求等有效结合，实现全社会的有效供给。党的十八届四中全会把以经济为重点的改革联通到行政、政治、社会、生态五位一体同步展开，并联通伟大的“中国梦”。因此，对于走向“伟大民族复兴”的中国，PPP模式有着重要的正面效应，具体如下：

第一，从政府的角度看，PPP可以减少财政支出的压力，提高财政资金总体使用绩效和政府履职能力。我国是世界第一人口大国，目前实际的城镇化率不到40%，中国城镇化加速发展阶段至少还要30年左右。这一新型城镇化过程，将是驱动中国走向新常态、打造经济升级版的动力所在，但这也将为地方政府带来沉重的财政压力。如上文所述，庞大的资金需求对于政府来说，继续沿用传统的投融资机制，自己大包大揽几乎是不可行的。而典型的PPP融资机制可以在一定程度上缓解资金缺口的问题，通常的做法是由地方政府通过政府采购的形式与中标单位组建的特殊目的公司签订特许合同，由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议，这个协议不是对项目进行担保的协议，而是一个向借贷机构承诺将按与特殊目的公司签订的合同支付有关费用的协议，这个协议使特殊目的公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。采用这种融资形式的实质是：政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来加快基础设施建设及有效运营。另一方面，我国的社会资本在过去经济高速发展阶段得到了较客观的积累，PPP模式在投融资机制上的创新正是打开了引入这些闲散资金的大门。社会资本也将获得更多的机会参与过去只能由政府才能完成的事情。

第二，从社会公众受益的角度看，PPP模式机制的创新更加体现于其融资特性以外的其他方面。对于公共物品市场来说，目前在政府大包大揽的运作形式之下属于完全垄断市场，缺乏竞争。政府的干预和调控行为较市场滞后，且部分官员滥用政府权力，普遍存在过度干预的倾向，导致政府的行为效率低下。加之政府行为中较市场主体更为

突出的代理人问题的存在，致使过去20年的基础设施建设管理质量和水平都不尽如人意。在PPP机制下，政府可以更专注于优化政策规划，从全局的高度有效对冲相关风险；企业可以发挥追求投资回报的天然优势，在稳定的合作模式下，专注于操作环节来追求自己的利益落实；专业机构可以更好地发挥它们在设计、建设、财务、法律等具体事务方面的优势，从而降低了风险。这种模式将各方的相对优势结合了起来，其结果就是“1+1+1＞3”，使社会公众受益增加。

第三，PPP的推行将为一批企业提供新的发展机遇和发展空间，对于社会主义市场经济的健全发展非常重要。在总数超过6000万个的市场主体中，存在一批拥有雄厚资金实力的企业愿意以长期稳定回报的方式实现企业的可持续发展。PPP的合作机制为这些企业创造了投资公共产品和服务的机会，但是PPP项目的投资周期一般较长，且投资回报水平不一定很高，特别是在我国现阶段整体投资回报率较高的市场环境之中，财政部所推行的“使用者付费”收益回报机制是否对社会资本产生足够的吸引力有待观察。

第四，结合中国阶段性的特点，PPP可能为全面深化改革做出重要贡献。党的十八届三中全会实现了一系列的突破，最重要的是使市场在资源配置中发挥决定性作用，同时提出了基本经济制度的重要实现形式是混合所有制。实际上这强调了在一个产权结构内部，要把公有、非公有、国有、非国有股权所代表的经济成分混合起来，实现最大的包容性，促进和实现有效供给，进而释放潜力。PPP模式就是多方相对优势互补混合、实现共赢、风险共担的形式。

第五，PPP的推行有助于推动建设法治化的营商环境。PPP最基本的特征就是“契约精神”，即政府和非政府主体以平等民事主体的身份订立契约。这种契约精神对政府有效转变职能、打造现代国家治理制度具有重大的意义，也将对社会进步产生良好的正面效应。

三、PPP模式的法律保障

PPP模式不是简单的为政府服务的公共产品供给的投融资模式，也并非纯属市场行为的投资模式，需要具备系统而复杂的法律保障体系为其长周期的后续运营奠定基础。一个PPP项目必须要有合法和完善的法律支持以及详尽的合同约定，必须权责清晰、责任明确，必须按照契约精神诚信履行，违约必追责，这样一个PPP项目才有行之久远的可能性。

上述PPP模式的三大特征和四个核心机制都需要实现法律保障，主要有两个方面的原因。首先，是由政府与社会资本合作关系的特殊性所决定的。政府和社会资本签署PPP合同的法律性质是民事合同还是行政合同，在国内目前存在较多争议。通常认为，PPP协议是政府与社会资本经过平等协商、平等合作签订的合同，因此应当属于民事合同，但因为签约一方主体为政府方而使得合同有了一定的行政色彩。其次，政府和社会资本合作的PPP项目，投资周期长，投资额度大且前期峰值高，但投资回收缓慢，与此同时，目前商业银行、信托机构、基金等市场途径的融资成本相对较高，而政策性银行贷款等低息融资条件苛刻（如贷款主体只能是土储或政府平台、贷款限制性条件多等），更有待于国家在融资方面出台支持性金融法律政策。PPP模式的法律保障至少包括以下四个方面：

第一，要有完善的法律保障体系支撑。应当看到，当前我国支持PPP项目的法律非常多，法律体系和法律环境已经相对完备，不能把思想局限在PPP项目必须先专门立法才能做。PPP项目有由政府和社会资本构建合作关系的本质特征，故要求其主体对相关的国家和地方各个层级的法律法规融会贯通，这是达成PPP项目合作协议、维护政府和社会资本双方合法权益的法律基础所在。

第二，要通过合同约定建立法律保障体系。这里包含四个重要的因素，一是双方主体均合法有效，二是需要立法支撑，三是所有项目行为符合行政法规范，四是所有开发建设内容在合同中有详尽约定。完备的法律保障体系是项目各项长期合作安排得以顺利执行的直接依据。

第三，要按照契约精神诚信履行合同。作为合同双方的政府和社会机构，其对合同的诚信履约情况直接决定了PPP项目的成败。即使法律规定再完善，合同规定再完备，如果没有得到合适的履行，终究还是纸面上的文字，不能保障双方的合法权益，也不能保障PPP项目的顺利建设和长期运营。

第四，必须通过全方位的司法保障体系规范PPP项目。首先，政府的行政主体身份和PPP项目的公共属性，决定了必须通过行政法律体系保障项目的建设和运营；其次，PPP协议作为民事合同，当出现违约行为时，应该遵循民事法律规范得到民事的救济和经济的救济；最后是刑事保障，要求所有参与方依法执政，依法履责，杜绝贪腐，营造一个公平合理、法律严明的合作环境。

四、PPP模式与社会各方反应

（一）PPP政策研析

2014年12月4日，国家发改委、财政部连发三份关于PPP的重要文件，包括发改委发布的《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资［2014］2724号）（以下简称《指导意见》）、《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014年版）》（以下简称《合同指南》）以及财政部发布的《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金［2014］113号）（以下简称《操作指

南》）。三份文件在PPP项目的适用范围、操作模式选择、主体资格以及工作机制等方面均给出了详细定义和指引。

国家发改委发布的《指导意见》与《合同指南》的出台依据是《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（以下简称国发［2014］60号），其目的在于“鼓励和引导社会投资，增强公共产品供给能力，促进调结构、补短板、惠民生”，并希望借此创新投融资机制、拓宽社会资本投资渠道、发展混合所有制、转变政府职能并发挥市场配置资源的决定性作用，其视野和角度较为宏观。

财政部发布的《关于政府和社会资本合作示范项目有关问题的通知》（以下简称《示范项目通知》）和《操作指南》均未提及国发［2014］60号文，而着重强调了《财政部关于推广运用政府和社会资本作模式有关问题的通知》、《国务院加强地方政府性债务管理的意见》和《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》等文件，其主要着眼点在于规范推广PPP模式、保证PPP示范项目质量、化解地方政府融资平台债务风险等相关方面。

1.PPP的核心要素、基本理念与原则

从发改委发布的《指导意见》与《合同指南》、财政部发布的《示范项目通知》及《操作指南》这几份文件来看，PPP模式首先强调的是政企合作、风险共担及合理回报，在评估阶段讲究的是公平竞争、择优选择、物有所值，而在实施阶段则注重绩效评价、信息公开和契约精神。从理论层面来看，以上共识是对国际成功经验的合理借鉴与吸纳；从实践层面来看，这些共识也是过去20年中国特色的PPP模式发展的实践经验与教训总结。

2.PPP的定义与内涵

财政部在《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》明确了PPP的官方定义："政府和社会资本合作模式（PPP）是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过'使用者付费'及必要的'政府付费'获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。"从项目的选择来看，上述《通知》规定："对于具有价格调整机制相对灵活、市场化程度相对较高、投资规模相对较大、需求长期稳定等特点的城市基础设施及公共服务领域项目，例如城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性安居工程、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等城市基础设施及公共服务领域项目均适宜采用政府和社会资本合作模式的项目，并要求各级财政部门要重点关注，优先选择收费定价机制透明、有稳定现金流的项目。"

3.主体认定

在对社会资本的定义方面，两大部委的相关表述呈现出微妙的差异。在国家发改委的《合同指南》项下，社会资本主体为："符合条件的国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业，或其他投资、经营主体。"而在财政部的《操作指南》中，社会资本则指"已建立现代企业制度的境内外企业法人"，而明确排除"本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业"。财政部对借助PPP模式化解地方债问题的良苦用心由此可见一斑。

4.适用范围与操作模式

在PPP模式的适用范围方面，两大部委一方面都认为PPP模式适用于市场化程度较高的基础设施和公共服务类项目，另一方面在具体表述上又有所差别。国家发改委强调PPP模式主要适用于政府负有建设责任的项目，比如各地新建市政工程及新型城镇化试点项目，应优先考

虑采用PPP模式。财政部则认为：PPP模式的适宜项目应该具备投资规模较大、需求长期稳定、调价机制灵活等特点。

在项目的操作模式上，财政部的《操作指南》列举了委托运营、建设—运营—移交等运作方式，并提出具体方式的选择主要由收费定价机制、项目收益水平、风险分配框架、融资需求、改扩建需求和期满处置等因素决定。国家发改委则从项目的经营属性出发，明确列出了经营性项目、准经营性项目和非经营性项目等三个类别，并基于项目收费对投资成本覆盖程度的差异，对不同类别的项目对应提出了建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营（BOO）和政府采购等不同操作方式。无论是在国内的起步阶段，还是国外的成熟阶段，在PPP项目中，准经营性和非经营性项目相对而言运作模式更为复杂，实施难度更大。基于控制地方政府性债务的基本出发点，近期中央政府在PPP模式的推广上更加偏向于能够产生稳定现金流的经营性项目。

5.风险分担机制

在PPP项目的风险分担机制方面，财政部的《操作指南》提出按照“风险由最适宜的一方来承担的原则，项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担，政策、法律和最低需求风险等由政府承担”。发改委的《指导意见》指出合作双方应“按照风险收益对等原则，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目的建设、运营风险由社会资本承担，法律、政策调整风险由政府承担，自然灾害等不可抗力风险由双方共同承担”。可以看出，在风险分担原则层面，财政部强调“适宜的一方”，发改委则强调与风险收益的匹配；在风险的具体界定层面，两部委援引国际惯例，将PPP项目风险划分为商业性风险和法律、政策风险，并提出分别由社会资本和政府承担。

（二）社会各方反应：地方政府层面

1.部分响应积极

自2014年年底发改委、财政部下发关于推广PPP模式的相关文件以来，大部分地方政府表现出了积极的态度，到2015年6月34个省市区地方政府所推出的PPP项目投资总额已高达4万亿元。目前，国家发改委和财政部分别发布通知建立PPP试点项目名单和PPP示范项目库，所以各项目的上报工作以及地方政府的筛选工作存在发改委和财政部两个通道。在全国已公布的PPP项目当中，通过当地发改委系统上报的与通过财政系统上报的各占一半左右。由于因两部委相关文件存在一定差异，各项目实际上是根据自身具体特征选择不同的上报通道。

2.部分反应滞后

大部分地区在省级层面上对推进PPP模式做出了较宏观的指导意见，一些地方财政、发改委等部门组织开展学习培训。但省级层面和市县之间、发达地区和贫困地区之间对PPP的认识和准备却各有不同。反应滞后的其中一个原因是地方政府对新政策的认知不足，存在着一定的顾虑。如广西某地级市财政局负责人坦言："目前一些地方政府之所以对推进PPP缺乏动力，一是怕碰到一些敏感地带和政策盲区，不做没风险，做了就有风险；二是对项目回报率有压力，项目回报好，地方政府宁愿自己背债来做，也不想让社会资本参与进来。"此外，陕西省发改委工作人员介绍："我们最近看了材料才知道PPP的含义，目前对PPP只是'略懂皮毛'。市县政府部门工作人员对PPP更不关心。"

部分发达地区对PPP的积极性相对较低，其原因多是将PPP模式看作是一个完全意义上的融资工具。如我国某经济特区负责政府投融资业务的一位负责人所说："在土地收益稳定情况下，我们的公共建设资金比较充裕，所以目前不考虑社会资本参与。PPP算不上什么新东

西，多少年前都在做，我们目前土地出让的资金十分充裕，对PPP模式没有需求。”

（三）社会各方反应：金融机构

1.政策性银行

2015年3月17日，国家发改委、国家开发银行联合发布《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》（发改投资［2015］445号，以下简称《工作通知》），对发挥开发性金融的积极作用、推进PPP项目顺利实施等工作提出了具体要求。《工作通知》明确，国家开发银行在监管政策允许范围内，给予PPP项目差异化信贷政策：一是加强信贷规模的统筹调配，优先保障PPP项目的融资需求；二是对符合条件的PPP项目，贷款期限最长可达30年，贷款利率可适当优惠；三是建立绿色通道，加快PPP项目贷款审批；四是贯彻国发［2014］60号文件关于“支持开展排污权、收费权、集体林权、特许经营权、购买服务协议预期收益、集体土地承包经营权质押贷款等担保创新类贷款业务”的要求，积极创新PPP项目的信贷服务。

2.商业性银行

在新增商业银行贷款业务方面，PPP模式的发展为商业银行提供了新的贷款投向，PPP成为城投债的替代和延伸。以北京地铁四号线融资模式为例，其融资模式是：京港地铁注册资本15亿元，剩余资金来自银行发放的无追索权贷款，期限为25年，利率为5.76%，十年期国债收益率为5%，一般商业贷款率为6.12%。商业银行在SPV组建过程中提供了无追索权或者有限追索权贷款，期限长，利率低。由于整个项目有良好的人流量保证，利润稳定，银行贷款的安全性也比较高。在具体信贷模式上可以采取项目融资、银团贷款、并购贷款等。

在银行理财方面，《商业银行理财业务监督管理办法（征求意见稿）》显示，监管层有意鼓励银行理财资金服务实体经济，虽然明确限制商业银行层层嵌套通道，但是商业银行通过信托等通道参与项目投资仍然是可行的。银行理财产品参与PPP项目主要是通过与信托公司等金融机构合作，由银行募集资金，信托公司负责投资PPP项目。银行理财资金进入PPP项目主要通过项目公司增资扩股或者收购投资人股权，并作为机构投资人股东，获得固定回报，并不承担项目风险，只是名义上的股东。退出时有股权转让和直接减资两种方式，股权转让是指项目公司支付股权受让金，直接减资是由银行支付给信托公司资金，然后返还给银行理财账户，程序相对复杂。

（1）资产证券化。PPP资产证券化是指以项目未来收益权或特许经营权为保证的一种融资方式，因此资产证券化主要适合经营性项目和准经营性项目。如PPP项目具有稳定现金流、现金流可预测等特点，因此资产证券化是一种安全的融资方式。银行参与PPP项目的资产证券化，一是可以通过信托等通道，用表外资金购买PPP资产证券化产品，PPP具有较好的安全性、长期性等特点，可以调节银行理财产品或资管计划的风险和久期；二是银行非银业务部门可参与PPP资产证券化的产品设计和承销。

（2）其他融资方式。具体又包括以下几种：

股权融资。由银行撮合组成产业投资基金，产业投资基金投资者由机构和个人组成，然后参与PPP项目公司股权。

保理融资。是指保理商买入基于贸易和服务形成的应收账款业务，服务内容包括催收、管理、担保和融资等。保理融资用于PPP项目时，整个过程包括，PPP项目公司将其在贸易和服务中形成的应收账款出售给商业银行，由商业银行拥有债权，并负责催收，此时PPP项目公司通过保理业务融资；另一种是PPP项目公司的交易对手方在与PPP项

目公司贸易和服务中，形成应收账款，贸易商将债权转让给银行，由银行向PPP项目公司催收账款。

融资租赁。PPP项目公司与租赁商签订合同，由后者负责采购设备，然后租给PPP项目公司，此时租赁商拥有PPP项目公司一项债权，租赁商将其转让给商业银行，由商业银行负责向PPP项目公司收取租金。其中，中信银行与一般商业银行相比，拥有控股金融集团背景，中信集团联合中信银行、中信证券、信托、地产、咨询、基金等子公司，召开“中信PPP”模式合作论坛，组建中信PPP联合体，形成了由中信集团牵头，各成员公司联系人负责的模式，实现日常事务、项目信息的共享。在具体运作过程中，中信银行提供项目融资、银团贷款、并购贷款、股权投资、对接险资、理财融资，票据、债券等产品。为应对PPP项目运作需求，中信银行形成了“总分支”的三级联动体系、前中后台部门之间协同配合的机制，专门针对PPP项目成立了领导工作小组。

3.证券公司

（1）光大证券。政府信用背书取消使得市场对地方政府信用打上问号。

作为地方政府重要融资手段的城投债，新发行量骤降。光大证券统计，扣除199.5亿元的到期量，当月城投债净增规模仅为45亿元。瑞银证券测算，即便2015年基建投资不增加、所有地方政府均能顺利偿债，也依然存在1.1~1.6万亿元的融资缺口（占GDP的1.6%~2.3%）。而如果半数地方政府没有足够的现金流来偿债、债权人也不提供额外资金援助，那么地方政府可能还有超过2万亿元的融资缺口。

中证登网站2014年12月8日披露《关于加强企业债券回购风险管理相关措施的通知》（中国结算发字［2014］149号）以加强企业债券回购风险管理，此文件指出，只有纳入地方政府债务范围的企业债才能

够恢复回购资格，由此剥夺大部分城投债在回购协议中的质押品资格。随后“14天宁债”和“14乌国投债”接连被取消政府信用背书，让市场对地方政府的信用打上打问号。

（2）民生证券。根据国务院研究发展中心的测算，到2020年，与城镇化相关的融资需求约为42万亿元。根据国发［2014］43号文和《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的规定推演，未来地方政府性债务主要由一般政府债、专项政府债和PPP债构成。可见，应对未来几十年城镇化的资金缺口，PPP模式被委以了重任。

从国发［2014］43号文的规定来看，对于新增政府债务，体现为推广使用PPP模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。对于存量政府债务，在建工程确实没有其他建设资金来源的，应主要通过PPP模式以及地方政府债券解决后续融资。

PPP模式具有较大的发展潜力。一方面，2015年中国PPP项目的累计总投资额为3.4万亿，和同类型新兴市场比有较大的差距；另一方面，进入2016年以来，城投债发行规模与数量大幅上升，仅一季度就发行了652只城投债券，总计为6500亿元，若PPP模式成功替代城投债主导的融资模式，其发展空间将是巨大的。

4.信托机构

信托机构在PPP业务中处于相对尴尬的地位，既不如银行贷款成本低，能够成为PPP项目债务融资的主渠道，又不像真正的基础设施基金常常能提供PPP项目股权资本，甚至比不上券商可以承销发行项目收益债。

但是，信托机构还是可以在两方面对接PPP业务，一是做PPP项目过桥性融资，以名股实债、高息债或夹层融资形式介入，对应风险较

高的PPP建设期；二是发起和管理信托计划，作为基础设施基金的优先级投资人。

2014年6月，五矿信托与抚顺沈抚新城管委会、中建一局签订《沈抚新城政府购买服务合作框架协议》，开展沈抚新城基础设施建设。五矿信托以股权投资形式作为投资方参与项目。政府以特许权协议为基础，由沈抚新城管委会、五矿信托、中建一局共同注资成立项目公司并签署合作协议。

目前信托公司和政府签订的多项合作项目中，以政府平台公司直接合作居多，并负有政府的担保责任。一旦政府平台的融资功能被取消，部分尚未到期的信托产品如何兑付值得关注。

5.保险公司

保险资金有“安（全）、大（额）、长（久期）”的特点，本应是基础设施PPP项目最佳资金来源。然而囿于现行监管政策和项目交易结构特点，保险资金参与PPP业务的对接点还比较有限。

在资产端，专项债权计划可以为大型PPP项目解决部分债务融资；通过保险资管公司等渠道，保险资金成为PPP基金的优先级有限合伙人（LP）是很有前景的资产配置方向。在负债端，保险公司开发信用险种，为某些政府付费PPP项目的履约风险和PPP项目建筑工程险、财产险、营业中断险等承保，可增加PPP项目结构设计的灵活性，促进项目风险合理分担和转移。

随着保险监管政策的改革完善，保险资金运用将更为灵活，在保证安全性的前提下，保险资金参与PPP基金的长期投资将成为现实。

（四）社会各方反应：工程总承包机构

在中央政府强力支持下，各地各行业将迎来新一波建设投资高潮。2014年11月30日，财政部官网公布了PPP示范项目名单，共包括15个省市的30个项目。从项目所处的行业来看，主要集中在污水处理、交通、供水供暖等以“使用者付费”为特征的经营性项目领域，这类项目收益相对较高且较为稳定，吸引社会资本相对容易，而与这三大领域相关的上市公司也将迎来新的发展机遇。PPP模式的推行，将为从事包括高速公路、轨道交通等城市综合开发的建筑企业带来市场利好，其中实力强、融资能力强的中央企业轨道交通类上市公司如中国建筑、中国交建、中国中铁等将率先受益；另外，公司战略上重视PPP项目的上市公司未来机会明显，例如新筑股份2014年10月29日发布公告，拟与宜宾国资公司共同出资设立宜宾有轨电车公司；现代投资于2014年10月22日发布公告，公司全资二级子公司现代环境签约总投资约5.42亿元的5个环保项目。

（五）社会各方反应：房地产开发商

2014年7月21日，绿地地铁投资发展公司在上海揭牌成立。同日，绿地集团即与申通地铁、上海建工等企业签署战略合作协议，牵头扛起大旗，组成联合体，以谋求开拓全国地铁投资开发业务。2014年7月31日，绿地确定武汉钢铁集团为地铁上游供应商，将在自身地铁项目中优先采用武钢生产的重轨技术标准和牌号，为绿地的地铁产业发展提供支持；2014年12月2日，绿地拿下首单地铁项目——徐州3号线；2015年1月14日，绿地集团与南京市政府签署《南京市地铁5号线工程项目合作备忘录》，总投资313亿元；同时，与重庆9号线城市轨道交通项目达成300亿元投资合作。据了解，绿地集团到2015年年底将投入1000多亿元，在全国投资建设10条地铁线路。

在徐州市政府、绿地控股集团、上海建工集团签订的合作协议中，绿地集团将以“项目投融资建设+施工总承包+物业开发”模式，就徐州地铁3号线开展轨道工程建设及配套设施开发。由绿地集团牵

头，与上海建工集团组成联合体作为轨道工程投资建设主体，承担工程资金投入、规划设计、工程建设、运营管理等职能，并参与地铁沿线区域的综合功能开发，发挥绿地集团的优势特长，打造具备商业、办公、酒店等功能于一体的地铁上盖城市综合体及配套服务设施。“轨道工程+区域功能”的整体开发，巧妙捆绑了地铁与上盖土地的策略，使得绿地集团有更大优势获得地铁沿线上盖物业的收入，即“以地养铁”。而眼下，屈从于现实，与绿地对捆绑土地的热情相比，地方政府和投资者显得更加热情。

（六）PPP近期政策动向

2014年9月，国务院出台《关于加强地方政府性债务管理的意见》，拉开了PPP模式广泛运用的序幕。2014年11月29日，财政部颁发《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》。2014年12月4日，国家发改委与财政部分别发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，两部门分别从政策层面和具体操作上对政府和社会资本的合作予以指导，标志着PPP模式走上了有章可循之路。

可以说，2014年是我国启动PPP模式的元年，2015年则是政府全面推动PPP模式的实施之年。2015年3月，发改委联合国家开发银行出台《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》。2015年4月，发改委联合财政部、住建部、交通部、水利部、中国人民银行出台《基础设施和公用事业特许经营管理办法》。2015年4月财政部出台了《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》。2015年5月国务院办公厅转发了财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（俗称42号文），正式确定中国将在水利、保障性安居工程、环境保护、交通、科技等公共服务领域广泛采用PPP模式。

截至2014年年底，财政部推出PPP示范项目30个，总投资额为1800亿元。2015年9月，财政部推出第二批PPP示范项目206个，总投资达6589亿元，数量是第一批的近7倍，总投资额则是第一批的3.7倍。

进入2016年以后，PPP已经成为稳增长的主要抓手，财政部PPP示范项目规模明显增加，而地方政府近两年推出的PPP项目数量和投资金额更是惊人。根据财政部PPP中心数据，截至2016年4月13日，纳入全国PPP综合信息平台的PPP项目达7835个，总投资8.8万亿元，落地率约为21.7%。2016年财政部即将推出第三批PPP示范项目。

（七）PPP展望：改革与创新

在2016年的政府工作报告中，李克强总理阐述了要重点做好的八个方面的工作，又详细提出了约50个要点，其中有3个要点支持说明了当前政策环境的特点并间接要求地方政府寻求方法使用PPP，分别是：一是“建立规范的地方政府举债融资机制，对财政实力强、债务风险较低的，按法定程序适当增加债务限额”。二是“加强供给侧结构性改革，增强持续增长动力。围绕解决重点领域的突出矛盾和问题，加快破除体制机制障碍，以供给侧结构性改革提高供给体系的质量和效率，进一步激发市场活力和社会创造力”。三是“加强政府自身建设，提高施政能力和服务水平。……建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府”。

李克强总理在工作报告中重点工作的第三个方面“深挖国内需求潜力，开拓发展更大空间”中，提出：发挥有效投资对稳增长调结构的关键作用。我国基础设施和民生领域有许多短板，产业亟须改造升级，有效投资仍有很大空间。今年要启动一批“十三五”规划重大项目。完成铁路投资8000亿元以上、公路投资1.65万亿元，再开工20项重大水利工程，建设水电核电、特高压输电、智能电网、油气管网、城市轨道交通等重大项目。中央预算内投资增加到5000亿元。深化投

融资体制改革，继续以市场化方式筹集专项建设基金，推动地方融资平台转型改制进行市场化融资，探索基础设施等资产证券化，扩大债券融资规模。完善政府和社会资本合作模式，用好1800亿元引导基金，依法严格履行合同，充分激发社会资本参与热情。这无疑给PPP的推行实施又打了一剂强心针。

2015年9月，财政部联合中国建设银行、中国邮政储蓄银行、中国农业银行等十家金融机构共同发起设立中国政府与社会资本合作（PPP）融资支持基金，总规模1800亿元。2016年3月4日，运作这1800亿元基金的政企合作投资基金公司正式成立；3月5日，政府工作报告中就明确要“用好1800亿元引导基金”。由此可见中央政府对PPP融资支持基金、对PPP在全国推行的高度重视。融资支持基金的设立，对财政金融深化合作、共同支持PPP项目发展的重要探索，对创新财政金融支持方式、优化PPP项目融资环境、促进PPP模式发展都具有积极意义。

政府工作报告同时还“预告”了当前形势下需要重点关注并且PPP能帮助其推进与完成的工作领域：一是要“加快将国家自主创新示范区试点政策推广到全国，再建设一批国家自主创新示范区、高新区，建设全面创新改革试验区”。二是要“更好激发非公有制经济活力，大幅放宽电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等领域市场准入，消除各种隐性壁垒，鼓励民营企业扩大投资、参与国有企业改革”。三是要“加快建设城市停车场和新能源汽车充电设施。……加强旅游交通、景区景点、自驾车营地等设施建设”。四是要“深入推进新型城镇化。……推进城镇保障性安居工程建设和房地产市场平稳健康发展”。五是要“改善农村公共服务。加大农村基础设施建设力度，新建改建农村公路20万公里，具备条件的乡镇和建制村要加快通硬化路、通客车”。六是要“重拳治理大气雾霾和水污染。……全面推进城镇污水处理设施建设与改造，加强农业面源污染和流域水环境综合治理。加大工业污染源治理力度，对排污企业全面实行在线监

测。……大力发展节能环保产业”。七是要“发展更高质量更加公平的教育”。八是要“协调推进医疗、医保、医药联动改革。……鼓励社会办医”。

2016年是“十三五”规划的开局之年，也是PPP走向更稳定、更规范、更成熟的重要一年，在制度环境上，还需要进一步铺垫完善：

一是需要建立健全PPP相关的法律法规和政策体系，从法律层面降低解决争议与问题的成本，保障社会资本方的合法权益，更要保护公共利益。

二是继续规范PPP的操作方法，确立合理的灵活的操作流程，并加大监管力度。

三是明确政府和市场的职能界限，加强PPP概念与实践的宣传推广，避免地方政府把PPP当作投资刺激工具或政绩工具，帮助地方政府树立对PPP的正确认知。

四是创新PPP产品的实现形式和交易模式，增强PPP资产交易市场的活力。

总之，在当下政策利好的环境下，我们对PPP进一步的蓬勃发展拭目以待。

---

1. 王灏.PPP的定义和分类研究［J］.都市快轨交通，2004，17（5）：23-27.

第三节 PPP模式创新

国家新型城镇化战略全面推动了城乡相关产业的发展，产生了巨大的产业需求和市场机会。新型城镇化是全面带动城市和乡村包括城市各行业共同发展的历史进程。新城的开发建设，往往可以直接或间接拉动三十多个相关产业的发展，因此也将带来对居住、商务、办公、医疗、环保、交通、基础设施等领域的巨大市场需求，这为PPP模式提供了广阔的市场拓展空间。

在推进新型城镇化过程中，地方政府诉求主要集中于新城开发、经济发展、产业引进和升级、增加就业和税收、满足公众对公共产品需求等公共领域。而社会资本的能力则聚焦于区域整体规划与开发能力、产业整合与招商能力、大规模资本运作能力、高品质量管理输出能力等市场化运作。作为国家城镇化战略与PPP模式的结合纽带，以市场为导向的城市运营商业模式具有独特的运作优势，在新城综合开发运营、城市基础设施建设、产业孵化培育等方面拥有广阔的市场机会。

一、PPP的包容性框架：国家治理的制度供给创新模式

自2014年下半年起，财政部相继出台多项关于PPP推广的通知及指引性文件，进而从政府层面自上而下地推动了PPP的发展，并且由此在一定程度上引导了各界对我国现阶段PPP模式的主流认知。

在政府口径下，PPP的定义及其所使用的项目类型之间有着密切的关联性。一方面优先选择投资规模较大、能够产生平稳现金流的公共

服务性项目，另一方面强调“使用者付费”的收益机制。可以看出，对于政府来说，此轮PPP推广的主要目标即是将地方政府平台债务在债务人层面进行横向转移，并且在时间上进行纵向分摊。现阶段所倡导的PPP模式与我国由政府主导的城市经营模式有类似之处，即除部分资本要素来自市场外，市场并没有实质意义上的主导甚至参与，或者说，目前该模式尚未能真正发挥市场中先进的管理水平与资源的高效配置等优势。

基于对国内外PPP相关理论及实践的研判，结合笔者对新型城镇化下城市运营项目的理念与实践经验，我们强调PPP模式除融资属性之外有更大的价值——资源整合。笔者认为在PPP包容性框架之下，以下两个问题值得我们关注与探讨。

（一）调动社会资本的积极性

一般来说，PPP项目投资周期较长，且投资回报水平不一定很高，特别是在我国现阶段整体投资回报率较高的市场环境之中，如果只是通过直接的使用者付费方式来创造运营现金流，那么很难吸引社会资本的进入。有很多国外经典案例都能印证单一且直接的收益机制的局限性。美国波士顿“Big Dig”（大挖掘）州际公路下埋工程在立项之初曾设想引入社会资本进行投资建设，投资收益分别来自于特定路段的通行费用和隧道上盖土地开发收益。然而第二项收益方案未通过波士顿规划委员会的决议，投资商纷纷弃标，最后该项目由政府独立建设并依靠通行费来支撑后期运营，亏损严重。不难理解，公共服务性项目具有极强的外部性，而且其需求或者直接收益具有明显的平缓性和脆弱性，即收益水平多数情况下较低且平缓，存在着下滑的可能，且几乎不可能大幅上扬。所以在直接使用者付费的框架之下，投资商几乎不可能通过先进的设计、施工和管理能力来创造项目的直接需求和较高的直接收益，无法很好地体现PPP模式下整体效率提升的优势。

跳出对PPP模式的狭义定义和理解，从调动社会资本积极性和提升项目外溢性福利的角度出发，我们需要一个更具包容性的PPP框架，例如20世纪初在美国一些地方政府兴起的以租税增额融资Tax Increment Finance（TIF）(注)为激励机制的PPP交易架构。其中投资商的收益不仅仅来源于项目本身，还来自项目辐射区域税收的增量。中信城市运营在PPP交易架构的激励机制上也有类似的探索，将项目辐射区域的发展和相应收益与PPP项目本身相捆绑。该机制一方面解决了项目本身收益率不高的问题，另一方面激励了投资商对社会整体福利的关注，保证了“利益绑定，风险共担”的PPP合作精神。

（二）提升社会各方的参与度

尽管PPP模式从狭义上可以理解为项目融资机制的创新，但其同时又是社会治理机制的创新，即在PPP包容性框架之下应借助管理机制的创新实现社会各方的深度参与。但是在我国多数PPP项目合作中，由于社会资本占股少，处于绝对弱势地位。一些地方将社会资本视为“附属”，在公司架构上大权独揽，令社会资本沦为“二等公民”。对于PPP项目合作，不少地方政府部门明确表示，企业可以入股但绝对不能控股，政府一定要保证51%的控股权。这样的交易架构无法实现社会各方的深度参与。

PPP在包容性的交易架构之下，应鼓励形成不同来源的股东即股本持有者，它们在各个具体的市场法人主体内部，以混合的方式形成潜力、活力最大释放的激励机制，寻求共赢和多赢。一个PPP项目在产权方面建立开放性的选择，是一个在法治环境下形成的多产权主体间的契约。最典型的即以SPV的形式组成特殊项目公司来运营PPP项目。SPV的股权结构，在天然具有混合所有制特征的同时，又天然地倾向于不使国有股权“一股独大”，因为政府股权参与的强烈动机是发挥乘数效应来拉动、引导民间资本大量跟进。乘数越大，相关政府工作的业

绩评价会越好，社会资本、民营企业在PPP中通常会成为股权结构中的“大头”，甚至是绝大多数。注

在以市场为主导的新型城镇化阶段，政府应回归到其本职的监管角色之内，而由市场中各专业机构发挥他们在设计、建设、财务、法律等具体事务方面的优势。这是“现代国家治理”所内含的多元主体充分互动、以最大的包容性实现生产力解放的一个具体的机制创新切入点。这样的混合所有制在我们市场经济的细胞——各个市场主体内部，打开了进一步提升活力、促进发展的空间。在包容性框架之下，PPP模式就是多方相对优势互补混合、追求共赢、风险共担的形式，是实现资源整合，从而提高公共服务效率的有效载体。

二、PPP模式与城市运营

首先，从产生的原因和背景上看，PPP模式与城市运营的运作理念具有很高的契合度。虽然PPP并不是由某种特定的模式发展而来，但在基础设施建设和城市综合开发运营领域，它可以被认为是诸多传统模式的“优化替代品”，这些传统模式包括政府采购、服务外包、BT、BOT等。在“政府失灵”与新型城镇化发展趋势之间的矛盾日益凸显，PPP模式的出现代表着社会资本和市场力量的深度参与。同样，在新型城镇化背景之下，以市场为主导的城市运营模式迎来了历史性的发展机遇，逐步替代过去以政府为主导的城市经营模式，将承担市场化、集约化、精细化的城市综合开发与运营的历史和社会责任。

其次，PPP与城市运营在发展目标上共同呼应了新型城镇化的基本诉求。其中，PPP的短期目标是减轻政府财政压力，而在PPP的包容性框架之下，其更加重要且深远的目标则是构建高效的市场创新机制，并在该平台上吸收私营部门的技能、经验和技术等，从而提升公共设施的质量和公共服务的水平，降低各个环节中的开发、建设及运营成

本。城市运营的发展目标一方面在于合理整合城市的土地资源，使土地得到更为有效的利用，从而与市场联动，实现土地资源的增值，以此推动城市社会经济的发展；另一方面通过城市运营调整优化城市的现有经济结构和产业结构，扩大城市产业辐射能力，带动区域增长，实现城市经济的发展。同时通过城市资源的优化整合与科学开发运营，解决城市不同群体的民生问题，提高城市的社会公共服务水平，实现在教育、医疗、交通、体育、休闲等方面的提升，使城市广大市民能共享城市运营的成果，即发挥市场在资源配置中的主导作用，实现产业、文化、交通、生态、人居环境“五位一体”的综合提升。

最后，从二者的结构关系上看，以中信的城市运营实践为例，城市运营的创新理论与操作理念是借助PPP的交易架构得以实施和发展的。在法律安排层面，与地方政府合作的城市综合开发运营项目中，运营商所获取的各项权益通常绑定了大型公共服务设施或公共产品等的建设和运营，双方合作的范围宽广，层次多重。以PPP的交易架构为基础，城市运营商与地方政府通过协商构建复杂而详尽的合同体系，明晰权责，以确保项目的长周期建设和长期运营。在项目安排层面，具象的PPP交易架构与整个城市综合开发运营项目是相互促进的关系，该效应在以TOD为杠杆的大型新城开发运营项目中尤为显著。交通设施的顺利建设和品质在一定程度上影响着项目片区的发展水平，同时项目片区整体价值的提升又反哺交通设施的建设、运营和管理。这就是本书提出的“使用者间接付费”或“受益者间接付费”的PPP项目收益机制。

三、目标协同

2014年李克强总理所作的《政府工作报告》将“推进以人为核心的新型城镇化”作为2014年的七项重点工作之一。报告指出：“今后一个时期，着重解决好现有‘三个1亿人’问题，促进约1亿农业转移

人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。”解决这3亿人口住房、就业、教育、医疗等多方面的需求是新型城镇化面临的现实问题，也是基本目标。就近期来看，《国家新型城镇化规划》（2014—2020年）提出，2020年常住人口的城镇化率将由2012年的52.6%提高至60%左右，这意味着在这6年多的时间里，将有1亿人口进入城市，这就对城市建设与城市公共服务水平提出了更高的要求。围绕这一迫切需求，新型城镇化的目标则可以总结为集约、高效地推动“以人为本”的城镇化，实现经济、社会及环境三大效益的平衡发展。

2008年全球金融危机以后，中国进入全面刺激政策时期，4万亿元基础设施投资外加十大产业振兴规划，可以说将地方财政的杠杆用到了极致。在这个时点自上而下地推广PPP模式的应用，其目标很显然是针对目前地方政府空前的财政压力，通过PPP相关平台的搭建引入社会资本参与到城镇化建设和运营当中。然而在本书中提出的包容性（广义）PPP框架之下对应的机制创新和由之带来的正面效应则更加宽广。所以，推行PPP的短期目标是减轻政府财政压力，更加重要且深远的目标则是构建高效的市场创新机制，并在该平台上吸收私营部门的技能、经验和技术等，从而提升公共设施的质量和公共服务的水平，降低各个环节中的开发、建设及运营成本。

在二者目标协同的基础上，以PPP的包容性框架回应国家新型城镇化的现实目标和要求是本书的重要脉络之一。城市运营的创新理论也正是以PPP的交易架构为载体在近几年得以实施和发展。

城市运营的目标一方面在于合理整合城市的土地资源，使土地得到更为有效的利用，从而与市场联动，实现土地资源的增值，以此推动城市社会经济的发展；另一方面，通过城市运营调整优化城市的现有经济结构和产业结构，扩大城市产业辐射能力，带动区域增长，实现城市经济的发展。同时，通过城市资源的优化整合与科学开发运

营，解决城市不同群体的民生问题，提高城市的社会公共服务水平，实现在教育、医疗、交通、体育、休闲等方面的提升，使城市广大市民能共享城市运营的成果。此外，城市运营通过促进城镇化发展、优化城镇建设用地格局，吸引更多人口进入城市，以达到缩小城乡差别、实现城乡统筹发展的目标。

四、新型城镇化金融创新

随着《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》的颁布和积极财政政策的实施，我国新一轮城镇化的融资缺口依然很大。根据高盛发布的《新型城镇化——成本、融资渠道和行业影响》报告，新型城镇化的目标是将城镇化率从2012年的52.7%提升至2020年的60%，同时更注重质量。为达成上述目标，必要的支出成本大约为：

（1）民生支出：包括社会保障、保障房、教育和医疗等，预计2014~2020年总财政支出将达58.6万亿元，平均复合增长13.4%。

（2）基建改善成本：估算到2020年，新型城镇化将令基建投资新增人民币11.7万亿元。预计2014~2020年总基建投资的年均复合增速将为11.1%，从而这一时期累计城镇基建投资将达人民币102.3万亿元。

因此，面对中央对地方融资平台的清理和新型城镇化市场的融资缺口，地方政府急需创新的城镇化融资工具和平台，其中的可能性包括发行市政债、征收房产税、建立城镇化政策性金融机构或者通过金融创新引导民间资本参与城镇化。自2014年以来，地方政府一方面开始尝试发行地方“自发自还”的政府债券；另一方面则强调PPP融资模式的创新，提高政府投资效率。

笔者认为，从创新性的理念和机制来说，PPP模式是通过建立政府和市场化机构的“全过程”合作关系，以利益共享、风险共担的契约

精神为基础，市场化机构以多元化的融资能力分担本由政府承担的短期债务压力和风险。在这种模式之下，传统商业银行相对有限的主动投资能力和资产定价能力，显然已经不能满足金融创新的制度和效率要求。面对新的融资需求，与之相匹配的更加多元化、市场化的金融组合将会逐渐涌现；同样，全新的PPP综合金融服务机构也可能在市场机制的驱动下呼之欲出。

（一）多元化的融资组合

1.政策性银行

国家开发银行表示今后每年要把60%以上的贷款投入新型城镇化领域，今后5年每年将发放不低于1000亿元的专项贷款支持纳入国家计划的棚改项目；强化城镇化的产业支撑，支持开发区和工业园区建设；支持农业现代化建设，提高城乡发展一体化的质量。中国农业发展银行将整合信贷产品，创新承贷主体，引进有实力的大型国有或国有控股企业参与基础设施建设，组建分公司具体承贷，母公司为分公司注入必要的资本和资产。

2.商业性银行

中国农业银行表示将在城市基础设施、农村土地开发与流转、公共服务、产业支撑、农业现代化、个人金融服务等领域积极参与新型城镇化建设。

3.保险资金

随着城镇化建设的推进，以长期资金配置为主的保险资金投资积极性正逐渐高涨。截至2013年三季度末，保险业共发起设立161项基础设施、不动产的债权和股权投资计划，共计5139.1亿元。

4.信托资金

审计署数据显示，截至2013年6月底，在地方政府性债务资金来源和地方政府或有债务中，信托融资的比重分别为7.9%和9.5%。出于对地方融资平台风险的考虑，2013年基础产业信托成立规模比2012年下降约30%，但基础设施仍是信托的重要投向。信托公司普遍认为，城镇化在未来将催生大量的地方政府资金需求，信政合作仍是信托公司的主要领域。

5.私募股权基金（PE）

2013年4月，山西省灵石、襄垣、武乡三县启动城镇化建设基金试点，成立“混合型私募”：募资时，地方财政出资10%作为种子资金，按合理杠杆倍率引导民间资本进入，财政资金起增信作用。在投资方式上，不局限于股权投资，协助政府收储土地、向农村合作组织注入资本、闲置资金流动性投资等。

（二）PPP模式的金融创新机构

首先，从世界银行与亚洲开发银行的经验看，PPP模式的发展存在两个操作层面，一是PPP项目层面，形成大规模、多数量的SPV实现PPP的目标；二是在基金层面，建立创新型的PPP基金等创新型的金融机构，在资本和金融层面整合政府财政、政策性银行、商业银行、投资银行、私募基金等各类金融资源，以提高投资效率。具体做法可以参考国外先进的PPP模式，建立针对不同地域范围、不同行业的“基础设施投资基金”或“PPP产业基金”，通过PPP的混合机制和平台，提升全社会综合资源的投资效率。

其次，在城市土地开发经营中可以引入PPP金融创新机构，以提高地方政府财政的融资能力。过去30年，中国的宏观经济依靠的是高税收下的“增量资产货币化”，地方土地财政是合理可行的增长模式，

商业银行贷款是融资主力。随着人口结构的变化，土地价格上涨势头趋缓，现有的地方政府深度介入土地开发的模式，面临越来越大的市场风险和不确定性，极有可能形成新一轮的大规模坏账。因此，建立混合所有制下的土地开发公司，在地方立法和融资模式上创新就变得越来越迫切。预计中央层面关于土地开发的“特许经营权”立法工作会迅速推进，PPP合作模式也必然要向公共产品与一级土地开发、产业孵化运营延伸。金融机构如果能通过结合农村集体用地的使用权流转、城市土地的一级开发权研发适当的创新金融产品，辅以类似“存量保障房经营权”和“增量土地产权”的资产证券化创新，建立PPP金融创新型的资产管理公司（AMC），引入广泛的社会资本和金融杠杆，通过立法授予其与国有独资AMC相同的法律地位，参与地方政府国资、国企坏账资产包的处理业务。可以预期，新型城镇化的国家战略必将为中国的金融行业带来巨大的创新空间，为PPP模式带来巨大的市场机会。

五、城市运营的风险控制机制

（一）政策和法律风险

城市运营项目通常是由运营商与项目所在区域的地方政府开展的长期合作，必然存在政策变化、市场波动、合同履约等风险因素，如何控制这类风险是保证城市运营PPP项目稳步推进的重要环节。以中信集团的城市运营实践为例，在中信滨海新城项目中，中信集团通过采取严格执行发改、规划、土地、建设、环保等基本流程以及立项、勘察设计、监理、施工、设备采购和招投标等基本程序，完整取得国家、省、市有关主管部门的批复文件确保建设过程的合法性和规范性。通过市、区政府和人大两级机构审批确保项目履约安全。

区级政府根据市级政府授权，与中信城市运营团队签署了《中信滨海新城项目城市运营协议》《中信滨海新城项目统征地和苏埃通道项目投资合作协议书》等九份共约9万字的专项合作协议，系统约定了双方在合作范围、项目开发周期与开发时序、项目公司设立、项目投融资、工作对接与协调机制、合作分工及各方责任、政策支持与保障等15个方面的权利与义务。

合作双方就合作范围、项目开发周期和开发时序、合作排他性约定、滨海新城公司及合同承继、工作对接与协调机制、土地供应、规划编制与审批、合作分工及各方责任、统征地土地开发成本分摊的约定、收益分配模式、苏埃通道建设的流动性保障、资金的投入与回流路径、政策支持和保障、退出机制和签约授权、生效和报备等方面协商并签署了九大法律协议，以保证项目顺利推进。

（二）运营风险

就汕头海湾隧道而言，为控制运营风险，采取了以下几方面措施：一是隧道的规划和设计与运营有效结合，充分考虑日后运营的使用要求；二是严把施工质量关，确保隧道的建设质量符合日后运营的要求；三是组建市场化、专业化的运营管理团队，提升运营、维护、管理水平；四是建立有效的隧道防灾、防恐应急预案以及公司治理机制和管理规章制度。

（三）财务风险

城市运营项目多为长周期、大体量的综合运营类项目，项目运营过程中包含多种融资途径、方式的搭配，融资方式复杂多样。在项目运营过程中，始终会面临项目资金缺口、债务偿还及融资费用问题。

在项目运营过程中，可通过多种方式降低企业财务风险，例如可以通过减少投入自有资金规模，以降低企业的投资风险；可引入融资

平台公司外战略合作伙伴，同时可借助信托公司等非银行金融机构募集社会资金用于城市运营项目。战略合作企业投入土地一级开发项目的自有资金可缓解项目资金链压力；若通过金融机构筹集资金，战略合作公司可提供财产及信用担保，分担筹资及用资费用。若借助于信托融资机构，则既可聚合社会闲散资金，统一用于城市化建设，同时也可将投资风险尽可能缩小并分散至社会。

滨海新城项目的运营管控采取了以现金流管理为核心，以资本运作为目的，充分考虑项目开发时序、资金峰值、回收周期等制定投融资策略，接触多方金融机构，制定融资策略，确定融资方式，以最大限度地保证项目的运行安全，减少项目财务风险。

（四）市场风险

由于城市运营项目的长周期特性，在项目运营过程中不得不面对市场风险。项目经营性用地必须以招、拍、挂的形式进行出让，这决定了土地出让环节市场化的特点。在经济发展过程中，周期性波动在所难免，在市场行情较好时，市场风向可能不会凸显；若土地出让之时恰逢经济衰退或萧条阶段，势必影响土地出让成交量，从而为项目带来较大的市场风险。

因而在市场准入时，城市运营项目就必须建立严格的市场风险管控机制。应充分考虑宏观经济运行状况，对项目所在地情况进行全面了解、现场摸查；充分考虑市场容量、人口变化趋势、购买力及购买愿望、市场竞争者潜在进入等，并据此建立市场风险评估表，在投资决策前应当反复权衡收益与风险。

---

1. 税收增额融资制度是20世纪50年代为了解决美国地方政府特别是州政府财政和负债压力，而设计的一种融资制度设计。其主要内容是指地方政府以特定规划区域内未来开发建设所产生的土地财产价值增长所带来的税收，用其作为证券化后的还款来源。

2. 资料来源：http://finance.china.com.cn/roll/20150216/2966694.shtml.

第四节 案例

一、英法隧道项目

（一）英法海峡隧道概述

1.项目背景

关于建立一条穿越英吉利海峡连接英国和法国的计划早在1753年就被提出，之后从19世纪起，各种类似的计划不断地涌现但始终没能付诸实践。20世纪80年代，人们开始研究依靠私人投资来修建英吉利海峡隧道或桥梁的可能性。1984年5月，东方汇理银行（Banque Indosuez），巴黎国民银行（Banqu Nationale de Paris），里昂信贷银行（Credit Lyonais），米特兰银行（Midland Bank）和国民西敏寺银行（National Westminster Bank）组成的银行团向英法两国政府提交了一份关于可以完全通过私人投资来建立双孔海底铁路隧道的报告。

1986年2月，英国首相撒切尔夫人和法国总统密特朗就合作开发海峡隧道签署了《坎特伯雷条约》（*Treaty of Canterbury*）。该条约确定了欧洲隧道的基本框架，其中第一条明确规定，“海峡隧道连接将采用不得对政府资金或政府财务或商务担保进行追索的融资方式”——这是撒切尔夫人能够接受该项目的基本点，即只能使用私人资本建设、运营英吉利海峡隧道，很快牵头银行团与英法两国的大建筑公司联合分别在两国成立了海峡隧道工程集团（Channel Tunnel Group Limited,CTG）和法兰西曼彻公司（France Manche S.A,FM）公司，二者以合伙形式组成了欧洲隧道公司。报告在经英法两国政府审议通过

之后英法隧道（Channel Tunnel）开工建设，最终于1994年投入运营。

2.发展过程

英法隧道连接英国多佛尔和法国加来，全长约50千米，其中37.2千米在海底。英法海峡隧道项目堪称20世纪最伟大的基础设施建设工程之一，该项目的主要时间节点如下：

• 1981年9月11日，英法两国举行首脑会晤，宣布该项目必须由私营部门出资建设经营。

• 1985年3月2日，两国政府发出海峡通道工程融资、建设和运营的招标邀请。

• 1985年10月31日，收到4种不同的投标方案。

• 1986年1月20日，两国政府宣布选中CTG-FM提出的双洞铁路隧道方案。

• 1986年2月12日，两国政府正式签订《海峡隧道条约》，又称《坎特伯雷条约》。

• 1986年3月14日，两国政府和CTG-FM签订特许权协议，授权建设和经营海峡隧道55年（包括计划为7年的建设期），并承诺于2020年前不会修建具有竞争性的第二条固定英法海峡通道，项目公司有权决定收费定价，但两国政府不提供担保。

• 1986年8月13日，成立欧洲隧道公司，并与海峡隧道连接公司（Trans Manche Link,TML）签订施工合同，合同类型为固定总价和目标造价合同。

•1987年12月15日，海峡隧道英国段正式开挖。

•1993年12月10日，工程建设完成，TML将项目转交给欧洲隧道公司。

•1994年5月6日，英法海峡隧道正式开通。

•1997年7月10日，欧洲隧道公司财务重组计划审核通过。

•1997年12月19日，两国政府同意将特许经营期延长至2086年。

•1998年4月7日，财务重组完成。

•2006年8月2日，巴黎商业法庭表示批准欧洲隧道公司的破产保护申请。

•2007年1月15日，巴黎商业法庭表示批准欧洲隧道公司的破产保护计划。

•2007年6月28日，欧洲隧道公司宣布通过公开换股，债务重组成功。

•2007年7月2日，欧洲隧道集团首次在巴黎证券交易所和伦敦证券交易所上市交易，将替代欧洲隧道公司负责英法海峡隧道的经营。

（二）项目结构

英法隧道项目的提案中明确表明了未来项目公司的两大功能，即施工和融资，所以项目公司由工程公司和银行机构两方构成。最终，通过英国的CTG和法国的FM各出资79%和21%，签订合伙协议成立CTG-FM联合体，项目初始投资预算为60.23亿英镑，其中10.23亿英镑为股权资金。中标之后，CTG-FM分别在英国和法国各注册了一家公司，这两

家公司联合成立了合伙制公司欧洲隧道公司（Eurotunnel General Limited）。其余的50亿英镑来自世界上最大的银团贷款（超过220家银行，牵头银行是CTG-FM的股东），在签订贷款协议之前，银行要求项目公司完成1.5亿英镑的二期股权融资，英法两国议会必须通过有关协议来保证项目合同的合法性，并给予欧洲隧道公司自主营运权。TML联营体（也是由CTG-FM的股东组成，以下简称TML）作为项目的总承包商，负责施工、安装、测试和移交运行（见图5-1）。

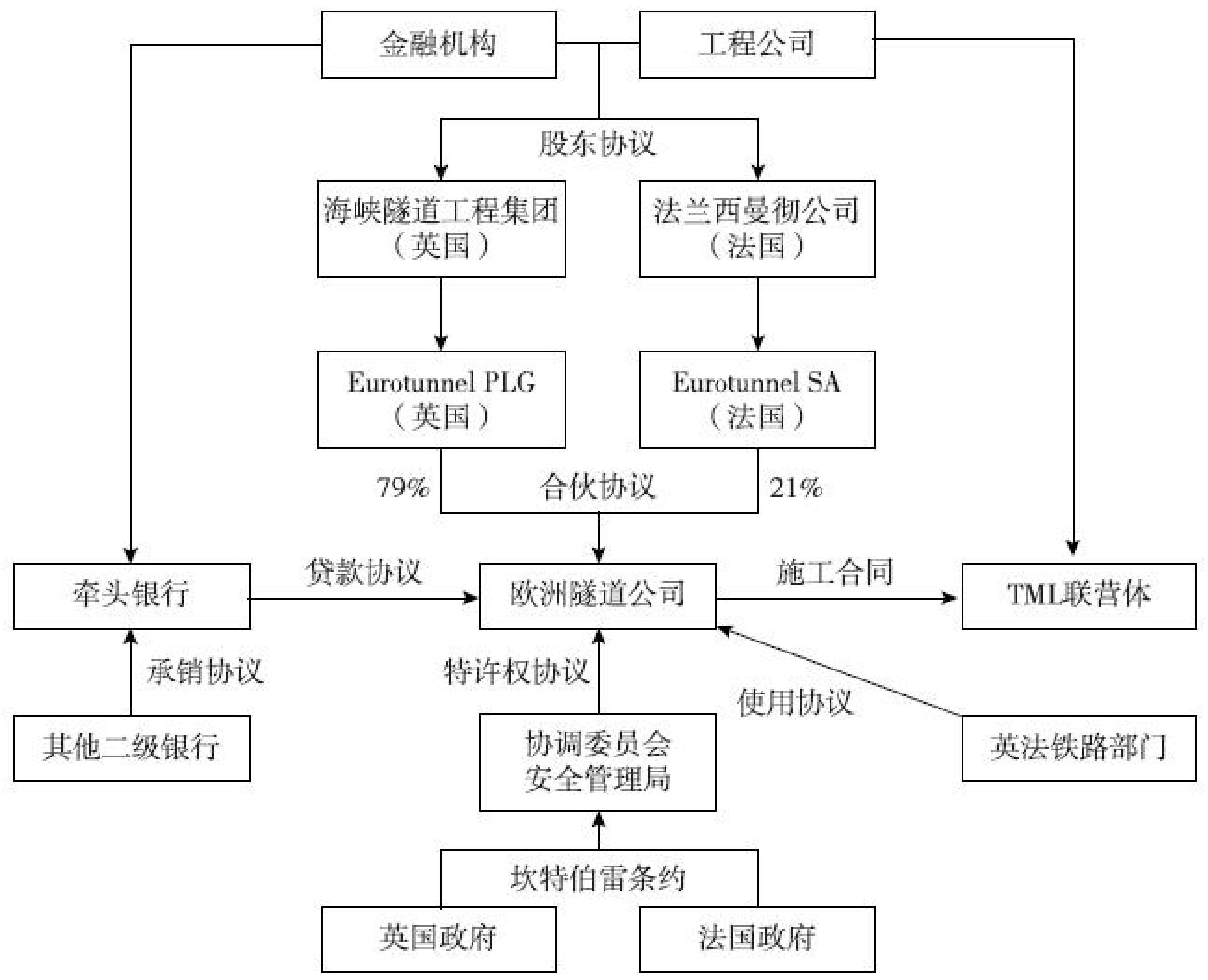


图5-1 英法隧道项目交易架构

合同授予欧洲隧道公司55年（至2042年）的隧道独立运营权，以促使欧洲隧道公司通过提升建造、运营质量和服务水平来实现更多的

盈利。从这一点看，该合作模式体现了PPP交易架构“效率促进”的基本原则。

（三）工程进度与成本估算

欧洲隧道公司在1987年IPO时公布的工程成本估算为42亿英镑，预计竣工时间为1991年8月。然而在1990年宣布的成本预算增加至57亿英镑，这也引起了TML和欧洲隧道公司的纠纷，前者因此推迟了项目的建设，导致隧道推迟至1993年竣工，总建造成本增加至70亿英镑。

（四）融资安排

英法隧道项目采用的是股权+债权的融资方式：初期计划融资60亿英镑，其中股权部分10亿英镑，债务部分50亿英镑。根据工程的总成本和建设进度，以及借款银行对股权注资的具体要求，融资的具体安排如下：

（1）在中标之前，牵头银行就已经收到了3家银行大约43亿英镑措辞坚定的债务承销意向书。

（2）中标之后，根据银行的要求，发起股东CTG-FM须筹集10亿英镑的股权资金投入至项目前期建设当中。前三级股权层分别为发起股东的4700万英镑、私募基金2.06亿英镑和公开股发行的7.7亿英镑（每股3.3英镑）。

（3）股权资金于1987年10月筹集完成，牵头银行在建设合同签订之后（1987年11月）组织了一个由40个二级银行组成的总额为50亿英镑的联合贷款承销团，20%为备用信贷（Standby Credit）。贷款合约规定：欧洲隧道公司通过将来的现金流来偿还贷款，合同签订之日起18年内全部还清。当项目的债务保障比率（DCR）小于1.3时不允许再

融资；当DCR低于1.25时，则停止派发股息；当DCR低于1.2时，银团将停止发放贷款；如果DCR连续90天低于1，银团将接管整个项目。

按照项目初期的投资估算，隧道建设的总成本约为48亿英镑，所以当时的融资安排是足够甚至是偏保守的。但由于隧道建造期间成本的不断攀升，原融资安排开始逐渐吃紧，这使得欧洲隧道公司在1990年不得不通过配股融资5.68亿英镑。欧洲隧道公司的资金结构也随之不断发生改变。

在1995年暂停还款之前，其间资金的补足都来自个人持股人的认购和银行贷款。1990年和1994年的新增银团贷款主要源于两次成功的公开募股。

（五）项目运营情况

英法隧道项目最初计划在1993年5月开始运营，由于成本问题、设备的运输拖后以及设备测试问题，直到1994年3月6日才开始货物运营，客运服务到1994年1月4日才开始。

隧道运营的现金流来自两个方面：一是欧洲隧道公司可以营运自己的货运/客运列车，其中乐梭货运（Le Shuttle Freight）主要运送往返于英法的私人汽车和旅游大巴。二是授予国家铁路公司特许经营权，收取客运/货运列车的通行费。

为了估计在转交政府之前欧洲隧道系统的收入来源和收入额，欧洲隧道公司进行了各种市场调查。包括：（1）过去英吉利海峡的客运和货运额的增长趋势；（2）预计1993年以后的运输量；（3）估计欧洲隧道公司在将来的市场份额；（4）估计欧洲隧道可能会带来的增运量（创造的需求）；（5）估计欧洲隧道提供运输服务和相关的辅助服务所带来的收入。市场研究的结果是欧洲隧道在经济上是可行的。其认为跨海峡的营运额会从1985年的4810万客运人次和604万吨货运量增

加到2003年的810万客运人次和121万吨货运量。由于欧洲隧道会降低运输成本，因此将会创造一部分新的运输需求。根据市场调查在第一年完全运营时客运量将达到3000万人次，货运量将达到1500万吨。收入预计从1993年的5.007亿英镑增长至2003年的6.42亿英镑到2013年的7.312亿英镑。

1994年爆发的价格大战给英法隧道的运营沉重一击。首先是轮渡运营商大幅降低了票价以吸引两岸间的客流及货运量，接着1995年营运伦敦至巴黎航线的航空公司开始从各个环节削减成本，降低票价，并且开展了新一轮广告攻势以提高竞争力，英国轮渡公司也进行了同归于尽式的削价。始料未及的下行市场大幅降低了欧洲隧道公司的预期收入（见图5-2），导致现金出现缺口。特许经营合同约定国家铁路公司支付给欧洲隧道公司每年2500万英镑固定费用，另付12.4英镑人次和9英镑/吨（货物）的浮动费用。欧洲隧道公司考虑到运营前期较低的客流量，故在协议中约定前10年内国家隧道公司将支付1.8亿英镑的最低费用。在并不景气的市场条件下，1994~1998年欧洲隧道公司都只获取了约定的最低费用。

1995年9月，欧洲隧道公司单方面推迟了超过80亿英镑银行贷款的利息偿还，在1996年与银行谈判安排一次债务重组。1997年7月10日，欧洲隧道公司财务重组计划审核通过，两国政府同意将特许经营期延长至2086年；但债务重组和经营期的延长并未使欧洲隧道公司的债务负担得到实质性的缓解，欧洲隧道公司于2006年8月2日向巴黎商业法庭申请破产保护。2007年7月15日，巴黎商业法庭批准欧洲隧道公司的破产保护计划。

（六）项目风险分析

1.建设风险

从项目施工初期开始，建设风险在英法海峡隧道项目的工程进度与成本控制方面就暴露出严重的问题并逐渐被放大。除地质情况、施工水平等技术性问题之外，欧洲隧道公司和隧道施工合同本身就存在着结构性的问题，也就是说整个项目在动工前已经隐含了诸多的矛盾。

（1）股东结构问题。从图5-1可以看出，工程总承包TML实质上与欧洲隧道公司拥有同一股东，也就是项目的发起方中的工程公司，使得TML既是发包人又是承包人。这也就不难理解施工过程中甲、乙双方不能明确自身的定位而给项目带来负面影响。而且，工程总承包TML与隧道运营商欧洲隧道公司二者显然有着不尽相同的利益倾向。欧洲隧道公司希望工程质量得以保证，更重要的是工程尽可能早地完工以尽快实现运营收益；而TML则只着眼于建设成本最低化并收取尽可能多的工程款。

尽管私募股权使得项目发起银行和工程公司的所持股份比例有所下降，但它们仍保留着对工程的控制权。由于工程公司与TML之间关系过于紧密，所以能对TML产生实质性监管的只有银行一方。1987~1997年，欧洲隧道公司的董事会组成中银行占比一直较大，而工程公司自1990年起就无一人列席，其中最后一位董事是法国杜梅斯（Dumez）公司的CEO，他在1989年11月29日因同时出任TML代表而无法协调工程矛盾而辞去了欧洲隧道公司董事会的职务。至此，公众持股人与银团成员只能依靠银行股东对隧道的建设进行监管，而显然银行并不具备相关的专业能力，大大影响了监管效率。

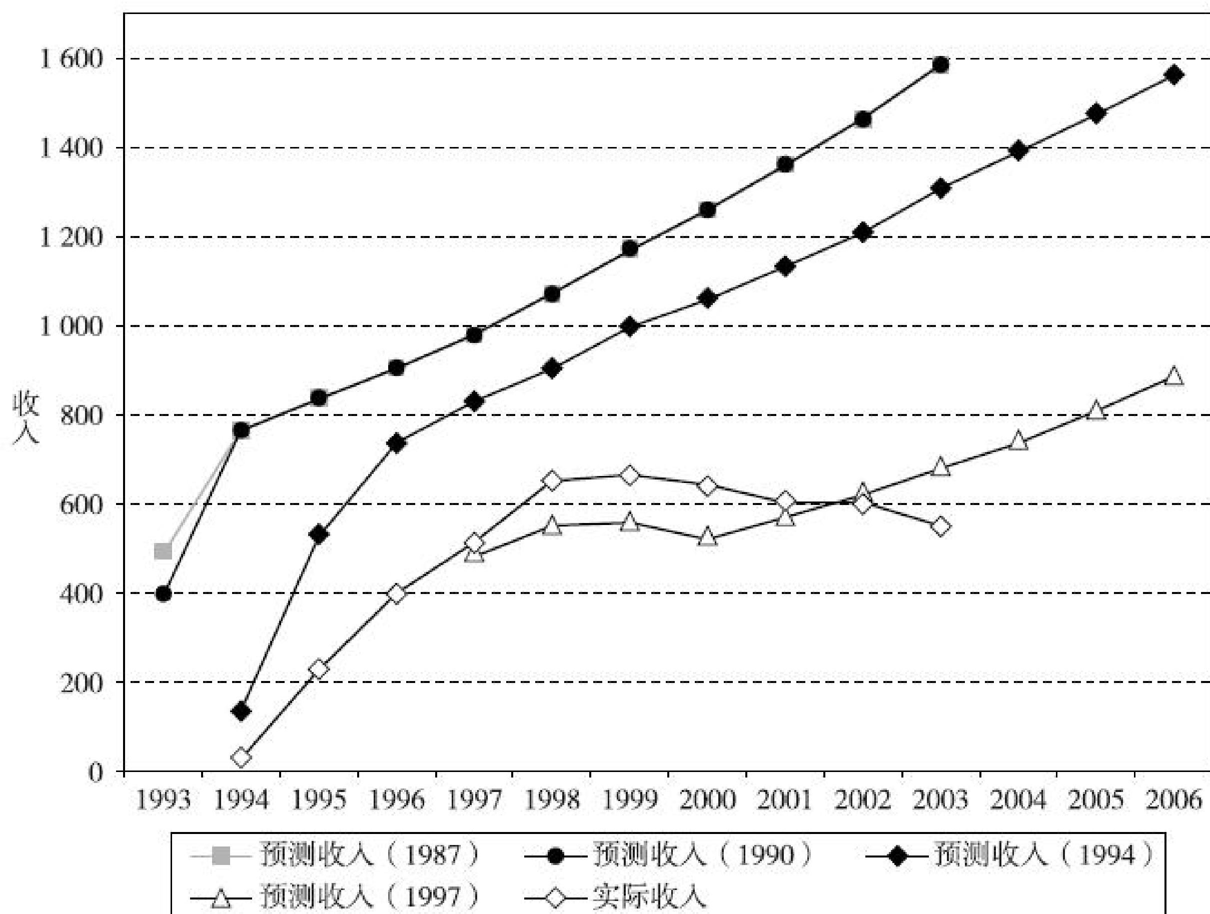


图5-2 欧洲隧道公司历年预测收入以及实际收入（百万英镑）

资料来源：Eurotunnel's internal documents（company reports and prospectus）

（2）成本控制问题。工程预算超支的问题同样产生于隧道开工之前。欧洲隧道公司认为TML会提高隧道的建设报价从而赚取更多的利润，所以对这一“高估”的报价没有做仔细的核算，对成本超支问题没有任何的预判。但TML为了中标有意压低了报价，从根源上导致了成本的超支。

在建设过程中，成本超支是欧洲隧道公司与TML之间纠纷的核心问题。通常情况下，大型建设项目的成本控制风险中相当一部分由施工方承担，从本案例的工程协议上看也的确如此。协议规定：隧道建造

成本超支部分的30%由TML承担，但最高不超过全部建设费用的6%，超出该数额的部分全部由欧洲隧道公司承担。这份协议表面上是有利于欧洲隧道公司的，但是一些附加条例的约定在二者的纠纷中起到了关键的作用。其中一项条例约定：施工过程中若出现因未预料到的地质问题以及由于政府干预而引发的建造成本上升全部由欧洲隧道公司承担。正是由于这项条例，TML之后的申诉基本都集中于海底的地质问题，而显然银行股东面对此类申诉并不具有强势的谈判能力。

2.融资风险

BOT项目的融资结构一般情况下可分为两种形式：一种是通过签订一揽子协议为项目公司增信，从而向银行申请贷款，这种方式可获得较低的融资成本并且降低银行的风险；另一种是在提升项目收益灵活性的条件下以创新性的金融工具来吸引更多的股权投资。在英法隧道项目中，由于运营周期较长且未来收入的不确定性较高，欧洲隧道公司选择了股权+债权的融资结构，并且考虑到贷款货币的多样性，因此有货币掉期等特殊安排。

（1）银行的被动性。通常情况下，贷方不作为项目建设风险的主要承担者，即一旦项目的建设发生超支或者延期，贷方可以选择停止发放贷款，这样就容易给欧洲隧道公司和TML带来次生的融资风险。但是该项目特殊的交易架构又使得银行不得不为超支的费用继续融资。或者根据原有协议，银行可以在隧道建设期间出现问题时对项目进行接管，然而一个未完成的巨型工程对银行而言并没有实际价值。于是，在1990年，牵头银行发起了新一轮的贷款安排，不仅提供了额外21亿英镑的资金，且将最终还款日由2005年延期至2010年。这轮贷款的条件是将上浮利率由1987年约定的125个基准点（Basis Points）增至250个基准点，并且要求增发证券等。尽管得到了一些优惠条件，但始终没有改变银行被“绑架”的情况。

（2）持股人的被动性。除银行以外，被绑架的当然还有公众持股人。项目的发起方工程公司与银行应代表公众持股人对建设、运营过程进行监管，主要事务由欧洲隧道公司董事会执行。在工程公司不作为的情况下，银行很容易地将融资风险转移至公众持股人，每一笔新增贷款都是以增发股票为前提发放的。

基于欧洲隧道公司的经营性现金流预测，投资者同样对未来的市场持乐观态度，使得1987年的IPO（权益3）取得了重大成功。值得关注的是，当隧道建设出现超支和工程延期等情况后，1990年的第二次IPO（权益4）依然顺利完成。尽管1989年的财务报表提示了成本的上升，欧洲隧道公司的股价因此从1200便士跌至550便士，但由于IPO说明文件中并没有详细列出对每年建设成本的预测，因此投资人对成本变化的幅度不够敏感，而且1990年隧道的全程贯通给这次公开募股以有利的影响，都促成了权益4的成功募集。

欧洲隧道公司以及大众对未来市场的过高预估引发股价泡沫，除在1989年卖出股票的投资人以外，绝大多数持股人遭受了巨额的损失，即承担了由工程公司转移而来的建设和市场风险，因此融资风险并没有暴露在工程公司。

（七）总结

传统上大型公共交通设施均由公共部门发起并主导建设和运营。欧洲隧道在未动工之前就被《坎特伯雷条约》限定由私人部门投资，英法两国政府授予该隧道的特许经营权延长至百年，工程的投资、融资、设计、建造和运营全部由私营的欧洲隧道公司进行，项目债务也全部由经营结余偿还，项目在遇到财务困难时完全按照资本市场的规则处理，但是项目却提供了本应由公共部门提供的产出——便捷的公共交通。英法隧道项目由此被认为是一个典型的PPP项目，因此我们尝试从PPP的视角对英法隧道项目进行浅析和评价。

1.PPP项目的主体问题

PPP模式设立的初衷即是通过构建“公”与“私”的伙伴关系，引入社会资本并发挥市场化高效的管理水平、专业技能等作用，进入公共产品建设领域，从而提高公共服务效率。由于公共服务类基础设施长期由政府主导，所以我们在大多数情况下更加关心PPP主体中“私”的参与程度。但由于PPP项目本身极强的公共属性，项目主体中政府必然具有不可替代的作用。在英法隧道项目中，也正是存在着“天然业主”长期缺位的问题，在很大程度上导致了项目在经济上的失败。

首先抛开项目主体中投资方自身的结构问题（银行团、工程公司及TML），贯穿英吉利海峡的英法隧道是一项重要的交通基础设施，其为两国提供准公共服务，大大提高了两国民众通行的便利，因此该项目的“天然业主”理应是两国政府。但是，项目启动时执政的英国首相撒切尔夫人大力推行私有化政策，《坎特伯雷条约》限制了政府对项目的资金支持，并强调政府对该项目不予以任何担保，从而彻底与该项目划清界限。当项目在建设、运营方面出现问题时，都是银行与TML进行交涉谈判，缺乏公众利益的代表——政府的参与，导致欧洲隧道公司的公众持股人成为公众利益的唯一主张人。欧洲隧道公司发生财务危机时，英法两国政府未能从公众利益的角度出发，及时伸出有力的援助之手，使欧洲隧道公司的运营雪上加霜。

2.PPP项目的收益机制问题

准公共产品天然地具有很强的外部性，致使“搭便车”的问题将不可避免地出现。所以公共经济学从公平、公正的角度认为，准公共产品应由政府来提供。英法隧道项目同样具有较强的经济效益外部性，即无法仅通过直接的使用者付费方式回收项目支出成本。英法隧道仅有的两条现金流——自持运营列车与国家铁路公司缴纳的过海通行费，被证明根本无法支撑隧道的正常运营。

3.PPP项目的风险分担问题

实践中，很多从业人员都错误地认为，采用PPP模式就是要把尽量多的风险转移给私营部门（特别是公共部门官员），或者“承担更多的风险就可以获得更多的回报，从而把承担风险看成是获得高额回报的机会”（主要是私营部门人员）。

首先，在以往的研究中，许多学者建议过不少风险分担原则。罗格斯（Rutgers）和哈雷（Haley）提出，为寻求PPP项目效益和社会整体福利，风险应该分担给更能管理好该风险的一方。[注]反观“风险应分担给更具有承受能力的一方”的现阶段官方表述，对PPP合作精神的理解有所偏差。其次，PPP项目并不是纯市场化的、竞争性的项目，即便引入市参与，其本质仍旧是具有极高经济外部性的准公共产品。所以高风险高回报的市场准则在PPP项目中并不适用。提供公共设施/服务的效率、控制风险的总成本与风险分担的关系如图5-3所示，三者的关系不是简单的正相关或负相关，随着公共部门转移给私营部门的风险增加，项目的效率不断上升，总成本不断下降。但是当风险转移到一定程度后，项目的效率将开始下降，总成本也将开始上升。也就是说，合理的风险分担应该是围绕着最优风险分担量，在一个各方都能接受的区间内。让私营部门承担其无法承担的风险，一旦风险发生时又缺乏控制能力，必然会降低提供公共设施/服务的效率和增加控制风险的总成本（包括公共部门的成本）。

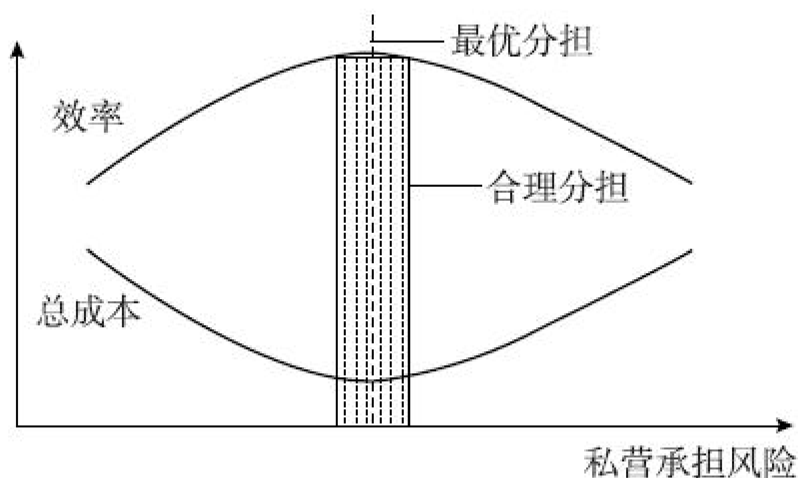


图5-3 风险分担与效率和总成本的关系

在英法隧道项目的建设风险上看，两国政府没有提供足够的监管，没能确保工程竞标中的有效竞争，导致TML联合体未经招投标即取得了工程总承包的施工主体地位，既是项目股东又是承包人，为工程进度滞后和预算超支埋下了伏笔。除此之外，施工阶段发生如地质因素、政策变动等的不可预测风险全部都由私营的隧道公司承担，政府未给予任何支持。

在市场风险方面，政府给予欧洲隧道公司特许经营权，并承诺英吉利海峡过海隧道/桥梁的唯一性，即不建设第二条通道。但是在可预计的市场根本无法支撑两条过海隧道的背景之下，特许经营和唯一性承诺并无实质意义。轮渡和航空利用固定成本低廉的优势与隧道展开竞争，在很大程度上产生了分流影响。很显然，欧洲隧道公司是在一个纯市场竞争环境中运营一项准公共产品，投资平衡的难度可想而知。

二、香港地铁项目

（一）项目背景

香港铁路有限公司（以下简称“港铁公司”），企业形象标志为“MTR”，于1979年10月1日开始服务香港市民。港铁公司一直维持营运盈余，有效地收回投资，为全球少数能在营运公共交通系统中盈利的公司之一。

港铁公司的前身是“地下铁路公司”，于1975年依据《地下铁路公司条例》成立，并由香港财政司司长法团以信托形式代表当时港英政府全资拥有。香港财政司司长法团代表香港特区政府于2000年6月通过公开招股对地下铁路公司进行私营化后，政府持股约76%。地下铁路公司更名为“地铁有限公司”，于2000年10月5日在香港联合交易所上市。2007年12月2日，地铁有限公司与九广铁路公司（由香港特区政府全资拥有）所经营的铁路网络合并，并由地铁有限公司营运。地铁有限公司的名称改为“香港铁路有限公司”，这标志着香港铁路发展的一个新里程。

（二）业务模式

港铁公司有着地铁运输和物业发展的综合发展模式，被公认为全球铁路运营业的先驱之一。其业务有：

香港客运业务：港铁公司在香港的运输系统主要以铁路为基础，包括地铁系统及高速的机场快线。整个系统绵延218.2公里，共有84个地铁站和68个轻轨站。港铁公司的网络是全球最繁忙的铁路系统之一，其可靠性、安全性及效率均备受推崇。

香港地铁和轻轨站商场业务：港铁公司凭借在香港的铁路资产及专业技术的优势，拓展至其他业务领域，包括地铁站和轻轨站零售商铺租赁、列车与车站广告，以及电信业务。

香港物业：港铁公司与房地产开发商合作，开发以住宅为主的销售型物业。同时，港铁公司持有以商场及写字楼为主的投资型物业，

并提供物业管理服务。

中国内地和国际业务：港铁公司投资于中国内地的城市铁路网络及相关的物业发展和投资项目，在英国、瑞典及澳洲投资于铁路营运。港铁公司将继续在上述及其他市场寻求铁路及铁路相关业务的新机会。

（三）财务状况

2013年港铁公司的总收入为387亿港元，基本业务利润为86亿港元。截至2013年12月31日，公司的总资产为2158亿港元，所有者权益为1527亿港元。港铁公司近几年的营业收入及组成如图5-4所示。

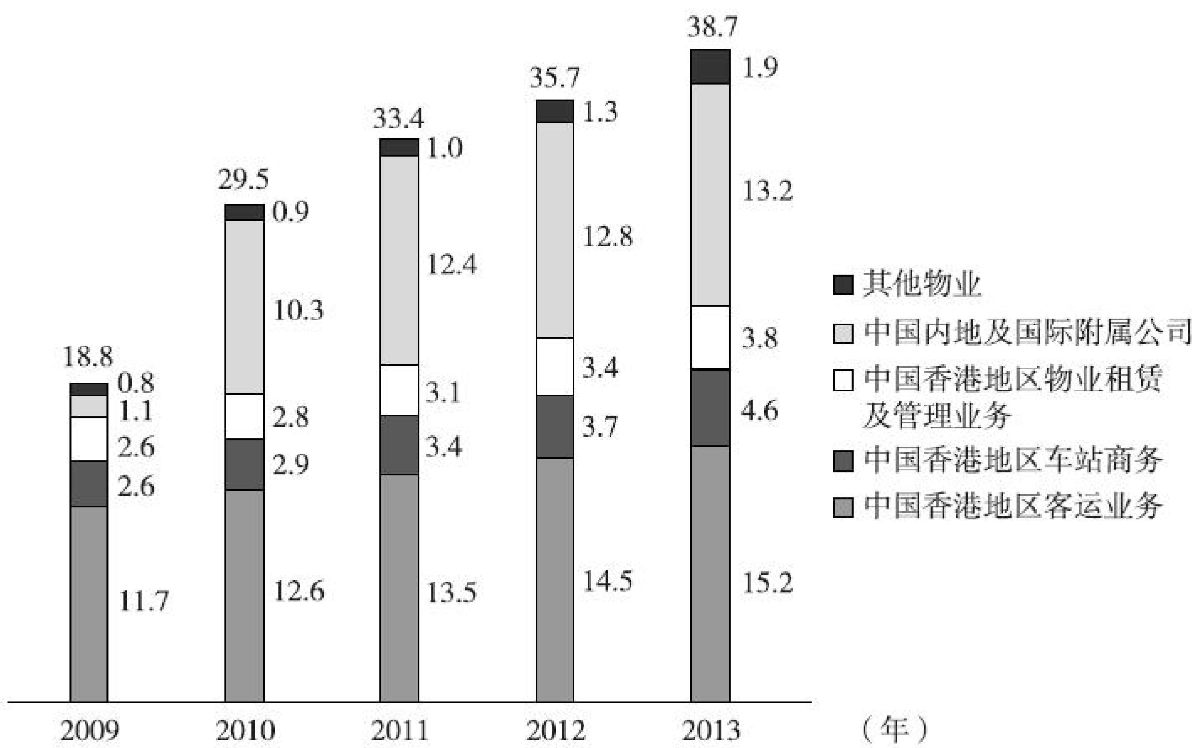


图5-4 2009~2013年港铁公司的营业收入及组成（10亿港元）

2013年港铁公司的净负债权益比率为11.8%。2013年，港铁公司的主要融资策略是抓紧接近历史低位的利率和流动性充裕的机会，延长

并分散债务还款期；同时锁定具有吸引力的定息融资。港铁公司负债总额由2012年年底的235.77亿港元增至2013年年底的245.11亿港元。由于年内发行更多长期定息债券，加权平均借贷成本由2012年的3.3%微升至3.6%。

（四）发展模式

“地铁+物业”的发展模式是使港铁公司得到可持续经济回报的创新商业模式。香港地铁通过获得地铁沿线的综合发展权，在向政府缴纳地价款的同时，真正实现了将地铁沿线土地增值和开发收益回馈于地铁建设，而地铁物业也为地铁运营培育了源源不断的客流。

1.由中国香港政府授予港铁公司“物业发展权”

中国香港政府深知发展铁路项目需要大量投资，虽然项目有利于社会发展，但在财务上一般都不可行或者可行性偏低。因此为了支持铁路成为香港运输系统的骨干，香港政府在政策上给予港铁公司多项支持，包括将铁路沿线上盖的物业发展权批予港铁公司。

1975~2000年，港铁公司上市前，港英政府全资拥有该公司，亦是公司唯一股东。港英政府曾就发展观塘线、荃湾线、港岛线、机场铁路及将军澳支线，向港铁公司授予物业发展权，以铁路加物业发展模式兴建相关的铁路。

在港铁公司上市后10年间（2000~2010年），港铁公司未有实施任何以铁路加物业发展模式的铁路项目。两铁合并后，香港运输及房屋管理局按照与港铁公司在2007签订的《营运协议》，先后进行5个新铁路项目，包括西港岛线、广深港高速铁路、南港岛线、观塘线延线以及沙田至中环线。西港岛线是以非经常补助金方式资助项目，获香港立法会拨款，向港铁公司提供127亿港元的财务资助，以填补项目的资金差额，当中不涉及以物业发展权形式的财务资助。广深港高速铁路

及沙田至中环线则以服务经营权模式推展，是政府直接向立法会申请在工务计划项目下拨款兴建，亦不涉及向港铁公司授予物业发展权。

南港岛线及观塘线延线项目，则以铁路结合物业发展模式推展。经中国香港政府委托的独立顾问详细评估后，确定南港岛线的建造成本约为124亿港元，而观塘线延线约为53亿港元，需要政府资助的资金差额分别为99亿港元与33亿港元。行政会议于2011年5月向港铁公司批出前黄竹坑用地及前山谷道第一期用地的物业发展权作为这两个项目的财务资助。上述两幅用地的物业发展皆需要在2015年车站或车厂建成后，才可在地铁上盖动工，香港地政总署收到港铁公司提出批地申请后，才遵照既定程序就港铁公司须支付的土地价款进行估值。香港地政总署向港铁公司批出土地后会在该署网页公开有关资料，包括港铁公司须支付的土地价款。

2.“地铁+物业”发展模式的产生原因

“地铁+物业”发展模式的产生主要基于以下四个方面的原因。首先，铁路建设需要巨额投资，难以单靠铁路收费收回成本。其次，铁路建成后为周边提供便利交通，使得周边的土地增值。再次，港铁公司采用了“地铁+物业”综合发展模式，利用物业开发获得土地增值，以补贴地铁建造成本，使项目可达到合理的投资回报。最后，上盖物业的同步发展为地铁提供了充足客源，增加了营运收入。

3.“地铁+物业”发展模式的特点

“地铁+物业”发展模式有4个方面特点。首先，“地铁+物业”模式下的铁路建设无须政府投入资金、运营补贴或担保贷款。其次，港铁公司自负盈亏，承担建设和运营成本。再次，港铁公司统筹所有轨道及房地产规划、建设、管理及协调。最后，土地产权统一，直至物业落成。

4.“地铁+物业”发展模式的操作方法

政府授予港铁公司沿线物业发展权，在物业开始建设时，港铁公司按与政府达成供地意向时的地价水平向政府缴付地价款。当地铁建成后，港铁公司利用沿线的房地产开发和升值收益再去建设新的地铁项目。图5-5为“地铁+物业”发展模式的示意图。

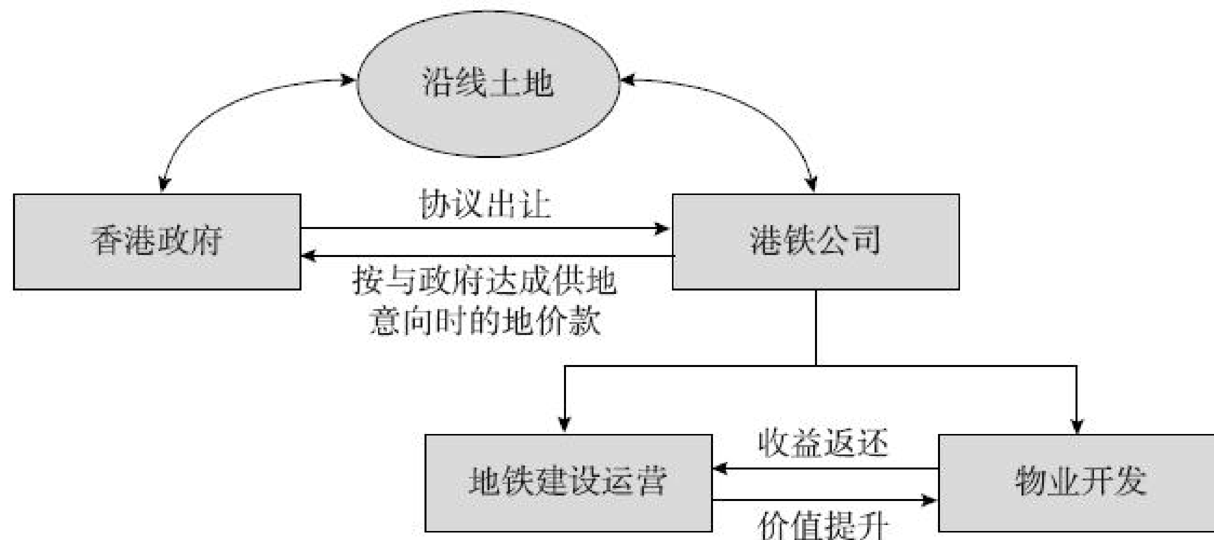


图5-5　“地铁+物业”发展模式示意图

5.“地铁+物业”发展模式风险分摊

在“地铁+物业”发展模式下，政府及港铁公司双方均分担收益与风险。港铁公司虽然获批物业发展权，但须先自行安排融资，以支付铁路的建筑成本，营运期内的营运成本及固定资产维修和更新费用，并在日后为物业发展融资。

由于车站上盖物业的发展往往只能在铁路工程完成后才能动工兴建，估计物业项目需于铁路项目动工后约十多年才可落成开售。因此，港铁公司须承担项目融资、房地产市场波动、营运铁路责任等长期风险，而政府则无须面对这些风险。

6.其他项目

（1）联合广场（Union Square）项目。Union Square为九龙站上盖物业，是一个综合发展计划，集住宅、写字楼、商场、休闲和酒店设施于一体。由港铁公司联同九龙仓集团有限公司、恒隆地产有限公司、永泰控股有限公司和新鸿基地产发展有限公司合作发展。

Union Square总面积达109万平方米，整个发展计划分为7个发展项目组合（见表5-1）。第一期发展项目组合（漾日居）、第二期发展项目组合（擎天半岛）、第三期发展项目（凯旋门）及第四期发展项目（君临天下）、第六期及第七期（第五期被合入第六期）发展项目组合于2002~2011年年初分阶段落成及入伙。

表5-1 Union Square 7个项目

物业	时间	档次	体量（万 m^2）	容积率	简介
漾日居	2000	高档住宅	13	5～6	6 栋大楼，1 288 个单位，1 332 个停车位
擎天半岛	2004		4.8	5～7	5 栋大楼，2 126 个单位，1 270 个停车位
君临天下	2003		16	5～7	3 栋大楼，1 122 个单位，864 个停车位
凯旋门	2005		10	5～6	新鸿基地产：255 米高，75 层，共 1 122 个单位
圆方商场	2007.10	顶级购物中心	9.3		新鸿基地产：香港首个横向式商场，商业最高端商业，4 层
天玺	2007.3	国际级豪宅	住宅 18.6 酒店 5.3	15～18	新鸿基地产：香港最高的住宅，270 米，由住宅、服务式出租住宅和酒店组成
环球贸易广场	2007～2010	国际级办公楼	26.2		新鸿基地产：香港最高写字楼，全球四高，共 118 层，490 米

（2）内地开发物业。

港铁公司持股49%的联营公司于2013年8月以20.75亿元人民币购得天津地铁6号线北运河站地块的土地使用权。该地块将开发成为综合商住项目，地上建筑面积为278650平方米，港铁物业发展（深圳）有限

公司开发深圳地铁龙华线车场一期，该项目的地上建筑面积为206167平方米。

---

1. Rutgers JA and Haley HD.Project Risks and Risk Allocation［J］.Cost Engineering，1996，38（9）：27-30.

第六章 城市运营与“多规合一”

第一节 “多规合一”缘起

由于“一级政府、一级规划”，“一个部门、一种规划”，具有中国特色的“多规分离”“多规矛盾”现象凸显越来越严重，不少学者已从“多规”的编制主体、依据、方法等方面对其差异性做了深入对比分析，以“摆事实”的方法来说明当前的规划矛盾。中央政府以及部分地方政府和专业管理部门逐步意识到问题的严重性，从2014年开始形成一系列具有操作指导意义的政策文件。

2015年的中央城市工作会议也明确提出，要推进规划、建设、管理、户籍等方面的改革，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”，以推进城市的可持续发展。

而在目前所进行的“多规合一”的前期分析中，广州市的“三规”比较分析方法可以作为当前“多规”分析方法的典型代表。广州的“三规合一”做法主要以社会经济规划为指导，对行政辖区范围内的土地利用总体规划与城乡规划建设用地进行对照分析，明确“两规”差异图斑面积和数量，以腾挪建设用地空间为目标，划定建设用地规模控制线、建设用地增长边界控制线、生态控制线和产业区块控制线，形成“三规合一”技术成果——“一张图”。

可以看出，当前的“多规”比较方法大多偏向于定性分析，或在规划图纸层面进行直观的技术分析，分析的对象也大多停留在物质规

划层面，并未深入到“多规”分离的本质原因以及内在因素的探究。

第二节 城市运营与“五规”

以城市运营的“五位一体”系统目标为基础，结合新型城镇化的“多规合一”思路，与城市运营系统目标密切相关的五项规划包括：国民经济和社会发展规划、城市土地利用规划、城市总体规划、交通规划、环境保护规划。上述五个不同类型的规划在本书统称“五规”。城市运营要打造统一协调的规划体系，达成系统目标，就需要对“五规”进行充分的研究和协调，探索出一条以“五规合一”为核心的规划整合技术路线，以指导城市运营的规划系统编制与实施。

一、“五规”的主要内容

（一）国民经济和社会发展规划的主要内容

国民经济和社会发展规划主要确定城市经济和社会发展的总体目标以及各行各业发展的分类目标，目标性强、空间性弱。国民经济和社会发展规划一般由部门规划体系和地区的综合规划体系交织而成，由发改委牵头编制，所确定的战略目标主要包括：经济发展方面，科技进步与效益方面，人民生活质量方面，社会发展方面，其他发展专项方面（工农业、旅游、商业、教育等）。国民经济发展主要包括从生产、流通、消费到积累，从发展指标到基本建设投资，从部门到地区发展，从资源开发利用到生产力布局等；社会发展方面包括人口、就业、住宅、社会福利、环境保护等。

（二）城市土地利用规划的主要内容

城市土地利用规划亦称土地规划，是指在土地利用过程中，为达到一定的目标，对各类用地的结构和布局进行调整或配置的长期计划。土地利用总体规划虽与城市总体规划同具有空间性、时间性和政策性，但其更强调对土地资源的保护，从供给角度编制规划，实施自上而下的控制。其主要内容包括：土地供给量分析，土地需求量预测，确定规划目标和任务，土地利用结构与布局调整，土地利用分区，制定实施规划的措施。

（三）城市总体规划的主要内容

城市总体规划是对一定时期内城市性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施，兼具空间性、时间性和政策性。城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划又划分为总体规划和详细规划。其主要内容包括：明确城市性质，预测城市人口，确定城市规模，安排城市土地利用，确定空间土地布局，部署和安排城市各项建设布局，判断城市各项建设控制指标，编制城市绿化景观、市政、交通、环保等专项规划。

（四）交通规划的主要内容

交通规划通常是指根据交通供需状况和地区的人口、经济和土地利用之间的相互管理的分析研究，对交通运输发展需求做出科学分析和预测，确定未来交通运输设施发展建设的规模、结构、布局等方案，并对不同方案进行评价比选，确定推荐方案，同时突出建设实施方案（包括建设项目时序、投资估算、配套措施等）的一个完整过程。

广义的交通规划包括交通设施体系布局规划、交通运输发展政策规划、交通运输组织规划、交通管理规划、交通安全规划、交通近期

建设规划等。狭义的交通规划主要是指交通设施体系布局规划和近期建设规划。

交通规划与上述三种规划相比更具有专业性，更强调从需求出发，依据量化预测编制规划，自上而下的控制较弱，兼具空间性、时间性和政策性。

（五）环境保护规划的主要内容

城市环境保护是对城市环境保护的未来行动进行规范化的系统筹划，是有效地实现预期环境目标的一种综合性手段。与交通规划性质类似，其属于更具专业性的规划，强调对现有环境的保护，自上而下的控制性较强。

城市环境保护规划分为城市环境保护宏观规划和城市环境保护专项规划两个层面。

（1）城市环境宏观规划主要包括：城市总体发展趋势分析，城市发展对资源的需求分析，自然资源承载力分析，主要污染物排放量及环境纳污能力分析，污染物宏观总量控制综合能力分析，确定总体环境目标，确定城市的宏观环境与发展战略。

（2）城市环境专项规划主要包括：大气环境综合整治规划，水环境综合整治规划，固体废弃物综合整治规划，生态环境保护规划。

二、城市运营与“五规”要素的关联分析

城市运营是以实现“五位一体”系统目标的城市综合开发运营模式，是以规划为导向的资源整合过程。图6-1反映了城市运营的“五位一体”系统特征与“五规”体系和要素之间存在的复杂、多样和必然

的逻辑对应关系。从“五规”的主要内容可以看出，“五规”的目标要素主要包括社会经济、土地、空间、交通、环境五大要素，在市场主导的城市运营模式下，通过规划整合手段将“五规”要素整合于城市有机空间中，并通过内部的有机融合，形成城市运营特有的产业、文化、交通、生态、人居环境的“五位一体”系统。

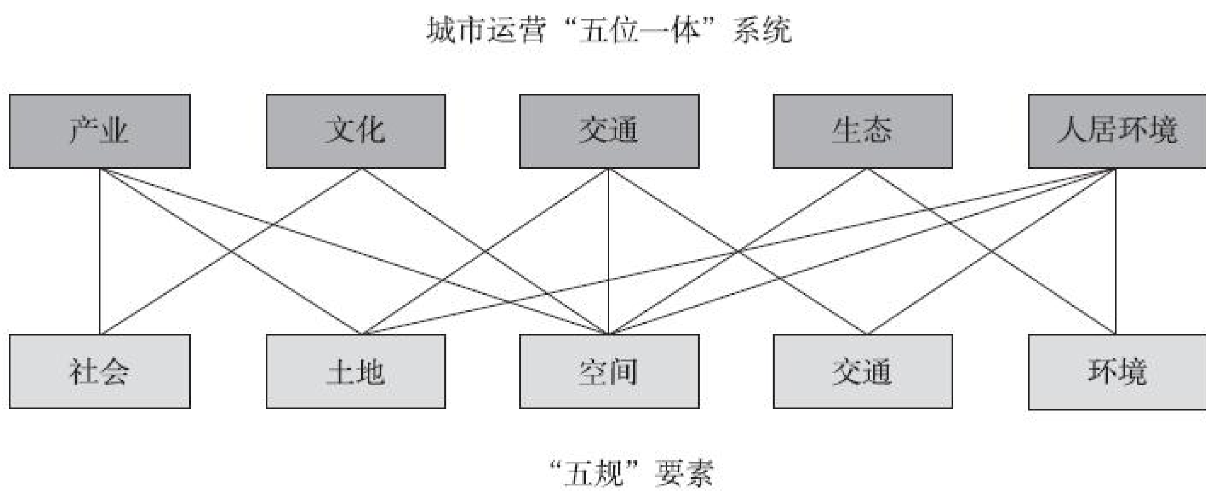


图6-1 城市运营系统与“五规”要素的关联度分析

第三节 “五规合一”

一、“五规合一”的逻辑

（一）“五规合一”的可能性

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确提出了在“市场主导、政府引导”的城镇化背景下，“完善规划程序，加强城市规划与经济社会发展、主体功能区建设、国土资源利用、生态环境保护、基础设施建设等规划的相互衔接。推动有条件的地区‘多规合一’，”这为“五规合一”提供了政策上的依据。

上述“五规”所对应的是各类资源统筹规划：国民经济和社会发展规划——城市社会与经济发展资源的统筹；城市总体规划——城市性质定位，重点在于对城市建设用地的研究；土地利用规划——城市土地资源、自然资源综合利用与保护措施；交通规划——经济和人口的流动，城市交通组织；环境保护规划——生态环境资源研究保护、城市环境分区与保护措施。

“五规”是对城市中各项资源当下及未来的安排及统筹，其对象与内容是城市运营规划整合的基础。城市运营作为对城市的综合开发管理，涉及城市中的方方面面，需与各项规划紧密结合，才能有效实现运营目标。从宏观层面来看，“五规”的对象为需要进行城市运营的区域，目标均为实现城市的可持续发展和综合效益；从微观层面来看，“五规”的对象为同一城市空间内不同的各项资源，而目标却关乎城市发展的不同方面。由于在同一空间维度内，且具有相同的大目标，这为“五规”的整合提供了可能性。

与目前进行的政府主导的“多规合一”不同的是，“五规合一”并非指只有一个规划或者体现为“一张图”，而是指在同一个城市空间里，在各类规划安排上相互统一，同时在规划编制体系、规划标准体系、规划协调机制等方面有机协调，使“五规”可以相互配合与促进，并指导形成有机的城市生活空间。

（二）“五规合一”的必要性

城市运营是以规划为导向的资源整合，这就需要对“五规”所针对的各项资源进行整合，也需要对“五规合一”进行全面的分析研究。

“五规合一”是资源整合的必然要求。国民经济与社会发展规划、城市土地利用规划、城市总体规划、交通规划与环境保护规划各自有着不同的规划目的、运作机制和技术标准，同时也在不同的层次配置着城市不同的资源，而所有的资源都归属于同一个城市空间，要在同一空间里同时实现不同资源的最优配置，规划的整合无疑成为资源整合的必然要求。

“五规合一”是完善城市管理机制，促进城市建设科学合理的必然要求。《城乡规划法》第五条规定：“城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制，应当依据国民经济和社会发展规划，并与土地利用总体规划相衔接。”但在总体规划编制中，“如何依据、如何衔接”依然非常棘手。中国目前的空间规划体系突出存在着城乡规划与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、交通规划与环境保护规划之间缺乏有效衔接的弊端。在同一个城市空间上，每个职能部门都有各自的规划引导和控制要求，但彼此间缺乏协调甚至相互冲突，导致了开发管理的混乱和建设成本的增加，也在一定程度上影响了经济社会的健康发展，对城市的科学建设提出了巨大的挑战。

“五规合一”是提升城市效率，充分挖掘土地利用价值的必然路径。目前“五规”缺乏协调、甚至相互冲突的情况非常普遍。究其原因，主要是“五规”之间在工作目标、空间范畴、技术标准、运作机制等方面存在交叉和矛盾。规划的相互交叉与矛盾在很大程度上对土地的合理高效利用造成了实质性的障碍，所有的规划最终都必须落到空间中，最终的载体都是土地。规划的整合不仅体现在城市“五规”的编制中，对于城市中具体的片区发展来说，“五规合一”是通过项目的概念性总体规划以及控规来体现，尤其是控规，作为指导具体片区开发建设的法定规划，直接决定片区的土地利用效率。

（三）“五规合一”的合理性

规划是具有引领作用的纲领性文件。就一座城市而言，国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、交通规划和环境保护规划是影响经济社会发展大局的五个最为重要的规划，环环相扣，缺一不可。

在市场主导下的城市运营是实现“产业、文化、交通、生态、人居”一体化的系统工程，由此，“五规”的一体化减少了由于规划之间互为前提、互相矛盾造成的效率低下和资源浪费，是实现整体化的系统目标的有效方法和必然途径。

在现有国家规划体系存在较多矛盾、各政府相关部门利益冲突严重、规划更多地体现政府意志而不是市场与公众需求的状态下，由城市运营商承担规划整合的任务，融合市场需求与公众意志，也更有利于具有较大的合理性。原因在于城市运营商一方面更能理解市场需求；另一方面相对政府各相关利益部门而言有着相对独立的特性，在规划整合的过程中，可以避免各部门利益的牵制。这就使城市运营商编制的规划能够跳出“五规不合一”、相互不协调的圈子，实现综合效益。

二、“五规合一”的操作方法

“五规合一”方法立足于政府、市场、公众的利益平衡，从编制主体、依据、周期、内容方面深入挖掘“五规”分离的深层次原因和矛盾；通过定性分析方法和定量分析方法互相结合形成“五规”动态数据分析模型和工具，从而使得分析结果更加全面、可靠，最终得到“五规”的离析、重合和交叉程度，为后续概念规划和控制性详细规划两个阶段的规划整合提供科学的依据。

“五规”比较分析的两个重要工具如图6-2所示。

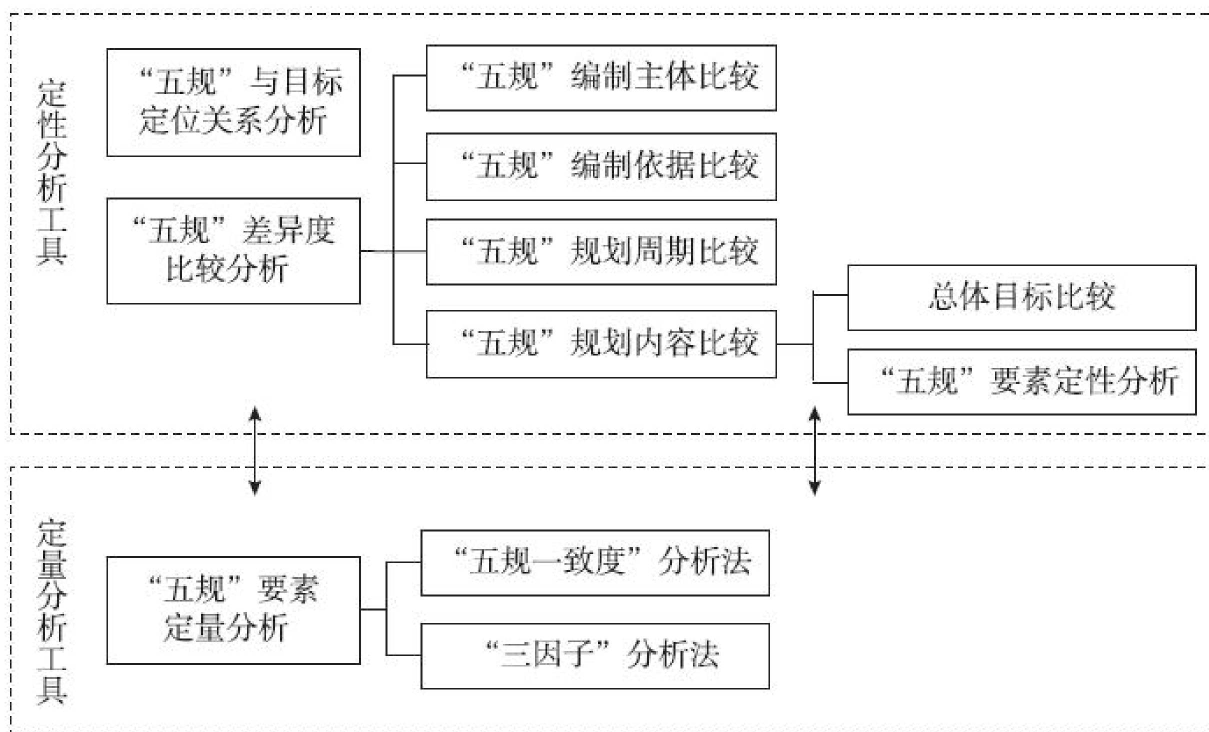


图6-2 “五规”比较分析工具与方法

（一）定量分析

“五规”定量分析工具是“五规”比较分析方法的核心，是在“五规”规划内容比较时本书创新采用的一种方法。可以说，“五规

要素”的定性分析只能在一定程度上说明某些要素有离散或者离散的具体情况，对“五规”关键要素的离散程度分析缺乏科学性和准确度。因此，利用问卷调查法对“五规”关键要素的离析、重合和交叉程度做出定量分析，以补充和完善“五规”要素分析工具是必要的。定量分析的具体方法总体分为“问卷设计、发放和回收”和“数据分析”两个阶段，在本书中不做详述，在本系列的《城市价值创造》一书中另做专题论述。

（二）定性分析

“五规”定性分析方法包括“五规”的外部定性比较和内部定性比较。外部定性比较是以项目目标定位为基准，对“五规”与其关联对进行对比，目标是得出“五规”要素与城市运营的关键要素是否分离。内部定性比较是对“五规”的编制主体、依据、规划周期和内容的比较，目的是探究“五规”是否分离及其分离的程度，为后续的规划整合提供具体的目标对象。其中，在对“五规”规划内容进行比较时，首先对总体目标进行对比分析，目的是在宏观上定性“五规”是否分离；其次，针对规划中的一些关键要素进行对比，更深入地从细节上把握“五规”的重合、交叉和分离程度。

（三）比较分析

“五规”的定量分析和定性分析成果是相辅相成的。一方面，从两者的结果综合得出“五规”要素中离散程度最大的若干个因子，进而分析上述要素因子在“五规”中的“不合一”情况是否存在，以印证定性和定量分析工具是否互相支撑，互为补充。另一方面，可以从上述分析中发现的一致度得分最低的若干要素中，对比政府、市场、公众“三因子”对规划要素影响的程度，探讨在政府意志的强势主导下，各方利益要素能否得到平衡，是否亟须一个提供平衡利益诉求的平台，以市场为导向进行规划整合。

第四节 案例

2009年广州市编制完成了《广州城市总体发展战略规划（2010—2020年）》，该规划实现了主体功能区规划、城市总体规划与土地利用总体规划的“三规合一”，它属于指导性、综合性的区域规划，对于进一步编制广州城市土地利用总体规划、城市总体规划和详细规划具有指导意义。

以广州市进行的“三规合一”实践为例，广州市各政府部门在做各类的行政许可时渐渐发现了广州市国民经济发展相关规划、土地利用规划和城市总体规划之间存在着诸多矛盾，于是由市委牵头在2012年启动了三项规划的调整工作，流程如下：

第一阶段，先由区政府组织，按照技术标准，对本行政辖区范围内的土地利用总体规划与城乡规划建设用地规划进行对照分析，明确“两规”差异图斑面积和数量，并提出具体差异处理措施；然后，由市“三规合一”办公室核定各区上报差异图斑的数量和面积，并制定差异处理原则。

第二阶段，先由区政府组织，按照连片生态用地差别化管理要求，以及调出原则，在差异处理基础上，以土地利用总体规划确定的建设用地规模为基础，对土地利用总体规划建设用地布局进行调整，提出建设用地调出方案；然后由市“三规合一”办公室对各区上报调出图斑进行技术和行政审查，明确全市可腾挪建设用地空间。

第三阶段，先由区政府组织，提出建设项目排序方案，根据审查通过的建设用地调出规模，按照“调出调入”平衡原则，提出建设用

地调入方案，划定建设用地规模控制线、建设用地增长边界控制线、生态控制线和产业区块控制线，形成“三规合一”技术成果。然后由市“三规合一”办公室对各区上报建设项目排序方案进行审查，按照审查通过后的建设项目排序安排调入用地，形成全市“三规合一”“一张图”。

我们注意到，广州市政府实践的“三规合一”工作，基本是为解决各规划在二维空间（平面图）层面的不一致问题，大多还停留在物质规划层面，所涉城市内部的问题并不全面，且不深入。更值得注意的是，整合工作由市委市政府牵头成立的工作小组负责，与各职能部门存在上下级的关系，且整个工作流程中只是征求了各主要局、委、办的意见，采纳了少数政府部门的利益诉求，其中几乎没有公众或者市场方的直接参与，或者说，通过公示的形式只是让公众“被动”参与进来，相对来说缺少实质性意义。

自2012年“三规合一”工作开展至今已近4年，广州市的创新性探索取得了一定的成果。但由于深层次规划主体差异等问题的存在，使得“多规合一”的成效并未达到预期。在意识到相关问题之后，广州市于近期尝试更加深入地开展“自上而下”的“多规合一”探索。据报道，2015年2月11日广州市国土房管局“国土资源”部分与规划局整合而成的“广州市国土资源和规划委员会”正式挂牌成立并运行。此外，按照广州市委市政府关于市政府机构改革的决定，成立“广州市国土资源和规划委员会”，是希望机构整合后，能专心做好国土和城乡两方面的规划，更多地用“并联”的方式，减少两规矛盾，形成“以规划引领土地，以土地保障规划”的格局。

从目前情况看，新机构成立之后，国土和城乡两方面的规划是否能从源头和实效上得到统一，部门的权力是否过于集中，与其他政府规划的矛盾是否会发生变化等问题都有待观察。

第七章 规划创造价值

广义的城市规划实际上是一个包含了城市发展策划、战略研究、市场定位、产业需求预测、空间设计等一系列的“决策—执行”过程。但在实践中，城市发展目标定位策划的缺失却经常性地造成城市规划、城市开发以及城市运营管理与市场的真正需求以及城市化发展规律存在某种程度上的偏离。可以说，城市运营策划与规划是两个先后搭接的环节，既相互独立又交叉统一。从现状分析，城市运营的策划与规划理念、方法和编制技术的理论研究总体上落后于实践的发展，尤其是基于市场导向的城市运营策划与规划整合是一个相对空白的领域。

在本书所提出的城市运营规划与策划模式中，战略发展概念规划有别于常规意义上的概念规划，它是基于城市运营模式的规划整合的重要工具，也是实施城市运营策划的主要手段和平台。在城市运营模式下，战略发展概念规划的整合组织是依据“五规”比较分析的结果，同时运用“市场校正机制”和“投资平衡机制”整合各项要素形成类法定的规划成果，是一个在表达政府意志的同时体现市场导向的城市运营策划过程。战略发展概念规划和控规作为规划整合模式中的重要流程和内容，需要充分发挥“市场校正机制”和“投资平衡机制”的独特作用，最终实现“规划创造价值”的功能目标。

第一节 策划与概念规划

一、城市策划与城市规划

策划与规划既存在差异，又存在内在的关联，但本质上是一致的。在城市运营的实际操作流程中，城市策划与城市规划可以作为两个相对独立的概念和流程来理解。城市策划是为行动谋划合适的方案，是一个发现问题、寻找解决对策的过程。在城市综合开发运营的范畴内，城市策划通常是项目前期工作流程的最前端，以市场为基础，从全局角度，对项目进行宏观、中观和微观的综合论证分析，最终提出项目的定位和功能业态策划建议，用以指导规划工作的进行。而城市规划是按照或参考策划的成果，对项目进行空间、用地、交通、环境、基础设施等方面的规划，最终提出规划指标，并逐步将策划以及上位规划确定的成果落实到图纸上，形成法定性文件。

我国的城市规划与城市设计的界限并不明显，各高校所提出的规划学科的理念大致上可以概括为“城市规划专业主要涉及城市规划、城市生态与环境保护、城市交通、城市市政工程规划、区域规划等的基础理论和基本知识”。对规划师的基本定义是：“受到城市规划设计等基本训练，掌握城市规划、城市设计和城市规划管理的基本能力，并能参与以城市作为研究对象的设计工作，城市社会与经济发展规划、区域规划、城市开发、房地产筹划以及相关政策法规研究等方面工作的城市规划学科高级工程技术人才。”

然而随着更深层次城市问题的突显以及规划行业的发展，“城市规划”已经不仅是技术性的图纸描绘和指标测算，即不再只是技术性

和规范性的诠释。近现代城市规划理念的提出是基于对城市建设与开发活动的预测与谋划，在认识到仅仅描述城市发展静态的美好蓝图是不够的以后，城市规划者在开始注重城市发展目标的同时强调对外部世界，包括城市发展的社会、经济、政治环境之间发生的相互作用。

事实上，欧美国家城市规划（Urban Planning）学科在设立之初就与城市设计（Urban Design）、建筑学等专业有着较清楚的区分，其关注的是城市发展中诸多综合、深刻及复杂的矛盾和问题。

基于城市运营的理念和内涵，策划和规划的对象、内容、时间和空间具有极其广阔的外延，几乎囊括了城市形成和发展全生命周期内所涉及的所有因素和方面。从其目标任务上分析，城市运营策划要回答城市发展与运营的目标与路径选择的动机、目的和原因。从时间周期上分析，城市运营策划贯穿城市发展与运营的全生命周期。从运作方式上分析，策划通常是项目前期工作流程的最前端，以市场为基础，从全局角度，对项目进行宏观、中观和微观的综合论证分析，最终提出项目的定位和功能业态策划建议，用以指导规划工作的进行。而规划是按照或参考策划的成果，对项目进行空间、用地、交通、环境、基础设施等方面的规划，最终提出规划指标，并逐步将策划以及上位规划确定的成果落实到图纸上，形成法定性文件。

综上所述，笔者认为城市运营类项目中的城市策划与城市规划是整体流程中两个先后搭接的环节，也是项目开发运营前期工作中最重要的两个环节。城市策划与城市规划既有区别又有联系，既相互独立又存在交叉统一。城市运营注重城市发展目标的同时强调对外部世界，包括城市发展的社会、经济、政治环境之间发生的相互作用，强调目标的实现过程与方法，即城市规划是在城市发展过程中提供发展战略、控制土地使用及其变化的“决策—实施”“策划—规划”连续统一体（见图7-1）。二者的差异和统一、独立和交叉主要体现在：

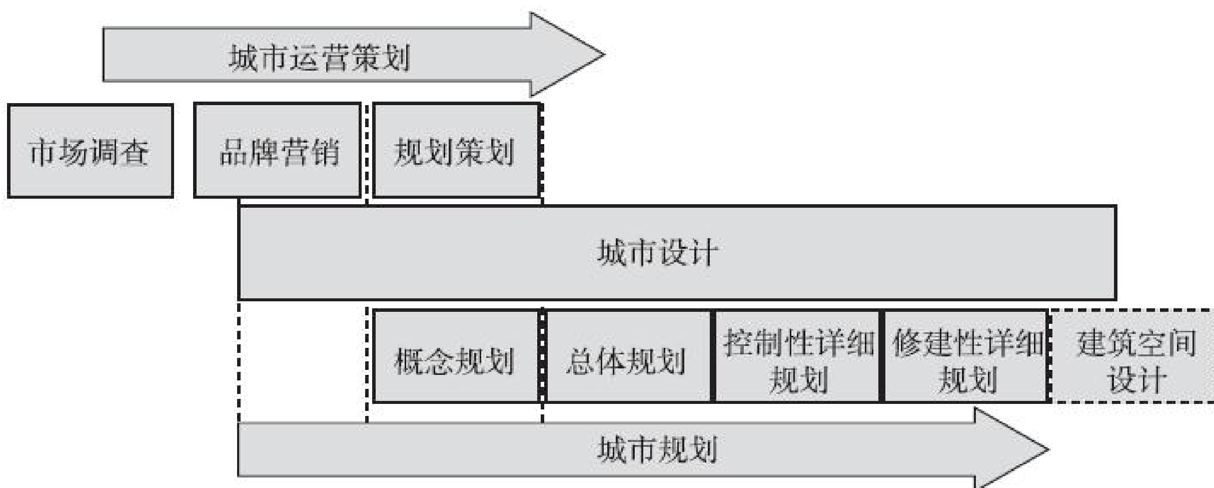


图7-1 城市运营策划与城市规划的关系

（一）城市策划与城市规划的差异

1.工作目标和侧重不同

策划工作的目标重点从市场的角度回答“为什么提出项目”以及“项目是什么”，最终提出项目定位和功能业态策划以及操盘思路。策划工作需要创造性思维，但绝对不是天马行空、不着边际的创造，而是需要依据大量的市场调研数据以及宏观环境分析、项目本体分析、案例分析以及经济测算等来确定项目的定位和功能业态，并且提出项目开发进度计划和营销推广策略。

策划工作侧重于市场、社会和政策分析，一切以市场调研为基础，通过对市场供需、客群分析、价格波动、去化情况以及竞争态势等角度深入分析，提出产品定位或项目定位建议。

规划工作实际上是策划工作的延伸，是对策划成果的深化、细化，重点回答“项目如何做、怎么做”。规划侧重于用图形、指标、数据等技术性语言将策划成果进行具体、直观的表达，最终形成不同深度的专业性规划文件，包括概念规划、总体规划以及控规等，目标

是用以指导后续的修建性详细规划、初步及扩初设计，直至施工图设计。

2.工作方法和表现方式差异

策划是发散性思维和逻辑思维并存的过程，需要有一定的创意发挥空间。策划需要在市场数据分析、竞争比较分析、问卷调查以及客户访谈等基础上，一方面形成各种具有逻辑内涵的数量统计图表，另一方面形成具象的示意性图例、可体验的空间或产品定位建议，描绘产品或项目未来的意象，最终提出项目或产品的需求建议。

规划依据或参考策划提出的需求建议，形成有针对性的、明确的实施思路以及包括功能分区、用地平衡、开发规模、容积率、业态组合、产品形式等一系列内容的规划方案，主要按照国家或行业规范要求的技术深度进行专业性表达。

（二）城市策划与城市规划的关联

1.流程中的上下游关系

从理论上讲，策划与规划是流程逻辑中的上下游，但在实际操作中，不少城市或项目出于降低费用、节约时间等多种原因，在没有进行城市策划或项目策划的情况下，直接委托规划设计公司进行规划设计；也有部分规划设计公司意识到策划工作的重要性，向上延伸了业务链，成立了策划部门，同时承接项目的全程策划和规划任务，采用概念性规划作为策划与规划的工作工具，取得了不错的效果。纵观案例的经验教训，在缺乏足够的策划分析及充分的市场定位研究的情况下，直接开展规划设计工作的做法往往会导致城市或项目定位的偏差，与市场需求脱节，造成后期营销和运营管理的极大困难，严重的可以导致财务危机，形成投资失败。

2.既独立又统一，部分交叉重叠

城市策划与城市规划由于二者不同的目标和方式，决定了它们相互的独立性；但同时，二者的本质和上下游之间不可分割的连续性，又决定了它们统一与重叠的特性。

法定与非法定的规划工作内容包括概念性规划、城市设计、城市总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划、专项规划等。其中，概念规划与城市设计处于规划工作的最前端，它在表达形式上归类于城市规划工作内容，但本质上属于城市策划的范畴，需要做探索性、研发性的工作，并从根本上回答“为什么提出项目”“项目是什么”的问题，并且最终形成需求建议，用以指导下一步的总规和控规等工作。

二、概念规划

概念规划的编制模式来源于欧美，是一种独立于我国城市规划法定体系之外，具有战略性、探索性、研发性的规划类型，其主要内容是为城市社会、经济、环境、空间、交通的综合发展提供全局性的思路和发展战略，相对淡化传统规划中的管理性条文和相对固化的指标体系。在目前市场经济逐渐处于主导地位的城市发展环境之下，概念规划逐渐成为政府主导的战略规划、总体规划、分区规划、控规、城市设计以及房地产开发商在新城开发、居住区开发、街区开发等各个层次的前导性规划，实质上属于带有研究性、综合性的前期调查、定位策划和研发阶段。虽然概念性规划不是法定的规划程序，但多年来一直是规划咨询市场上主要的规划咨询手段，其成果也受到政府机构和私人开发投资机构的高度重视。

三、常规编制方法

从中国规划咨询市场的实践看，概念规划常规编制程序的基本思路一般划分为以下三个阶段。

第一阶段：概念规划的目标提出阶段。首先由规划的发起方或委托方提出目标或任务，通过协商和公众咨询与规划受托单位或编制单位明确规划范围和规划的主要目标，并进行相关基础资料的准备。

第二阶段：概念规划的研究和建议阶段。以较为开放的方式、组织多学科合作研究，然后通过对所提交的战略研究成果的分析、比选、调整和充实，并经多方协商和公众咨询，形成由文字、图形和数据以及其他多媒体形式的研究深化成果。

第三阶段：概念规划的形成和采纳阶段。以第二阶段的研究成果为基础，综合规划或计划的原则和要求、各相关利益方的需求以及市场发展的可能性，通过多方协商或公众咨询后形成城市发展概念规划的草案，最终由投资人决策采纳并经过适当程序由政府规划管理机构批准实施。

概念规划的编制操作通常存在以下三种类型：

（1）宏观层面。通过对区域、城镇群的综合研究和战略分析，跳出城市总体规划的框架限制，对城市未来发展的定位、产业、生态、交通、市场、空间、规模等各个方面因素形成综合评价和创意思路，一般用于指导城市总体规划的修编或分区规划编制。宏观层面的概念规划通常由地方城市政府组织编制，作为法定规划体系之外的补充手段。

（2）中观层面。针对城市中某一部分的特定区域，根据社会经济与土地市场需求动态变化，以特定主题或目标为导向，对原有城市总

体规划或分区规划中不适合未来发展的部分进行修正与调整，以此指导分区规划调整或控规编制。中观层面的概念规划既可以由地方城市政府组织编制，也可以由房地产开发商组织编制后报政府核准，两种情况兼而有之。

（3）微观层面。针对城市中某一局部区域，根据特定的客户需求、特定的住区发展目标和项目定位，通常结合城市设计重点关注景观风貌、建筑风格、空间组织、交通流线、开发强度等微观元素和指标，形成的概念规划成果一般用于优化原有控制性规划的目标定位和土地出让规划条件，作为控规深化修编中规划单元调整及后续修建性详细规划编制的前提。

四、策划与概念规划的融合

近现代城市规划理念的提出是基于对城市建设与开发活动的预测与谋划。在城市运营模式下，城市运营项目的策划与规划作为两个先后搭接的环节，主要成果集中反映在两者相连接的战略发展概念规划环节。因此，概念规划是实现城市发展过程中发展战略制定、市场需求变化以及实现“决策—实施”“策划—规划”连续统一的重要工具。

战略发展概念规划因编制主体的多元性，编制方法和方案比选的开放性，相比于政府的法定性规划而言在诸多方面更加市场化并更具灵活性。因为作为项目策划与规划的连接，概念规划的编制通常需要考虑各个不同类型规划之间的平衡，即可能遇到的“规划不合一”或规划间相互冲突的问题，做出一定程度的预判并提出在专业维度上、时间跨度上具有延续性的“规划指引”，以保证各规划之间的协调。

第二节 策划与控制性详细规划

一、控制性详细规划的常规编制方法

控制性详细规划（以下简称“控规”）是以城市总体规划或分区规划为依据，以土地使用为重点，确定建设地区的土地使用性质、使用强度等控制指标、道路和工程管线控制性位置以及空间环境控制的规划㊟。目前国内控规编制的方法大致如下：

（一）前期研究

控规的前期研究主要是针对当地政府部门编制的上位规划，如城市总体规划、土地利用规划、国民经济与社会发展规划、生态环境保护规划、交通规划等进行梳理研究，作为控规编制的主要依据。同时，前期研究还包括对控规影响区域内生态环境、名胜古迹、交通疏导等方面的摸查。

（二）用地分区规划

用地分区规划主要根据前期研究成果，以及国家和地方性城市规划的技术标准和规定等，提出公共服务设施的配套要求，以及对规划区域内的公共设施布局、功能配比、市政工程等方面进行统一的区划。从实际经验来看，用到分区规划基本上是较为严格地依照城市总体规划和土地利用规划的大框架进行划分。

（三）土地用途细分规划

土地用途细分规划是以总体规划为基础，通过城市次干道和支路系统的规划来细分地块；同理，细分土地用途从总体规划的大中类为主深入到控规阶段的小类为主。对于用地产权或使用权边界的区别，有时依据有偿出让和转让的要求进行划分。

（四）用地指标的确定

作为控规编制的核心内容，用地指标主要根据现行规划的技术参数的统计结果，以及上位规划提出的地区人口等发展预测提出开发强度指标和环境控制指标，包括容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率等。

二、问题与诉求

（一）缺乏实效性

在目前的多数投资性、经营性项目的动作中，控规由于不能适应项目发展的需要不断出现“控规修编”的现象。仔细审视控规编制依据和控规编制工作要求，两者间的逻辑关系并不充分：控规中涉及的城市的形态和尺度规划问题一方面是城市发展的目标，另一方面也有城市历史发展的惯性，总体规划对这一问题只能提供参考，不能提供直接指导。由于城市空间形态与城市生活质量密切相关，为确定城市未来发展的空间形态需要新的规划工具——城市设计。在现实操作中，尽管城市设计不是法定规划类型，但是在中国大部分城市的具体规划实践中，已基本形成“城市设计/控规”的工作模式。理论上，城市设计完善了“总体规划—控规”的逻辑链条，弥补了控规城市形态控制的理论缺陷，但在规划实践中并未产生预期的效果；其主要原因是我国城市设计的思想与原则仍旧是“视觉”导向的设计，在现实制度下往往是“权力审美”的产物，长官意志和好大喜功的城市设计往

往脱离实际，不仅不能保证控规的实效性和可操作性，将其形态法定化的控规反而成为城市发展的束缚。可以看出，市场经济条件下控规自身存在着功能定位模糊、管制内容和技术手段难以适应发展需要等方面的不足，控规编制的缺陷与成果法定化同时也加剧了矛盾。[注]

控规的本质特征是服务于管理的规划，管理的目标和要求不能脱离城市发展的实际情况和潜在可能性。市场经济条件下，城市发展的基础是城市经济发展水平及其衍生的各种市场需求，规划实效性主要表现为城市开发的经济性和城市开发的可操作性。在“总规—控规”和“总规—城市设计—控规”的编制模式中，总体规划关注的是城市长远而综合的目标，其中的经济目标仅仅是一个估计和远景，对近期开发指导不足；而城市设计关注空间形态，是视觉维度的规划，鲜有对经济目标的分析，导致地方政府主导下的控规编制常忽略城市经济发展水平和市场需求的考量，从而影响整体性实效。经济性成为规划逻辑缺失的一环，弥补这个缺陷既是规划编制体系的理论问题，也是城市开发运营管理实践中亟待解决的实操问题。

（二）缺乏市场和公众诉求的表达

控规因其自身的具象性和法定性，对市场的运行、公众的利益具有直接的影响，可以说控规实质阶段是各上位规划中所积累的矛盾和冲突集中凸显的时点。在自然公正的逻辑下，各相关方理应得到表达意见的机会。在美国区划（Zoning）的司法程序中，公告（Notice）和听证（Hearing）是区划立法、行政和司法程序中最重要的公众参与手段[注]。以纽约市为例，该市对听证主体、听证公告、公众出席等都有严格要求，如主持方人员构成、公众方出席人员、会上具体程序等。根据本书第四章对汕头市五项政府部门规划的量化分析，无论在城市发展战略层面的宏观性规划要素还是具体层次的规划指标的制定和编制过程中，市场主体及公众都缺乏实际意义上的参与机会。首先，我国常规的控规不具有完全公开性，虽然作为法定规划，但是很

多城市在控规的规划管理中将其作为政府部门的内部资料，社会的参与更无从谈起。其次，甚至在部分地区，不公开、不透明的控规沦落为政府与土地开发商利益交易的工具。

综上所述，控规作为城市发展控制的空间规划和管理工具，应与城市开发模式相一致。以市场为导向的城市运营，亟须控规编制的机制创新，以提高控规的实效性、可操作性、经济性、公正性和对城市空间发展的有效管制。

---

1. 梁纯.编制单元规划在规划编制体系中的作用与地位研究［D］.中南大学，2011.
2. 郑文含，唐历敏.控规经济分析的一般框架探讨［J］.现代城市研究，2012（5）：39-44.
3. 刘小丽.跨界合作下的欧盟空间规划实践经验及对珠三角规划整合的启示［D］.华南理工大学，2012.

第三节 方法创新

一、概念规划整合的工具与方法创新

（一）概述

根据城市运营模式的系统特征和规划整合模式原则，可以看出，城市运营项目在实践中须充分体现出以市场为导向，注重城市产业、文化、交通、生态、人居环境整体功能协调的提升等重要特征；同时，通过对目标城市“五规”的深度剖析，暴露出目前对应城市各项功能或指标的规划要素之间存在着不同程度的矛盾，编制的过程缺乏市场与公众的参与等问题，在新型城镇化背景之下，这些具体问题与城市运营的自身特质产生了多重关联。所以，在城市运营项目实施的前期必须对当地“五规”进行整合，并且，城市运营模式下规划的整合与由政府主导操作的规划整合有着显著的区别，主要表现在以下三方面：（1）以市场需求为导向构建筛选体系，（2）以项目的投资平衡作为决策依据，（3）广泛地整合各方的利益诉求。

综上所述，本书提出了概念规划整合组织阶段的两个重要工具，即市场校正机制和投资平衡机制。通过两项工具与规划要素的有机串联和相互动态作用，各规划要素不再处于独立的状态，“五规”中规划要素的相互矛盾也不仅限于规划制定部门内部的矛盾范畴，而都与市场需求、城市的发展发生了间接或直接的关系。因此，在各方矛盾的协调中，市场校正机制的运用使得城市运营商作为第三方独立、客观地对规划进行整合。概念规划整合流程如图7-2所示。

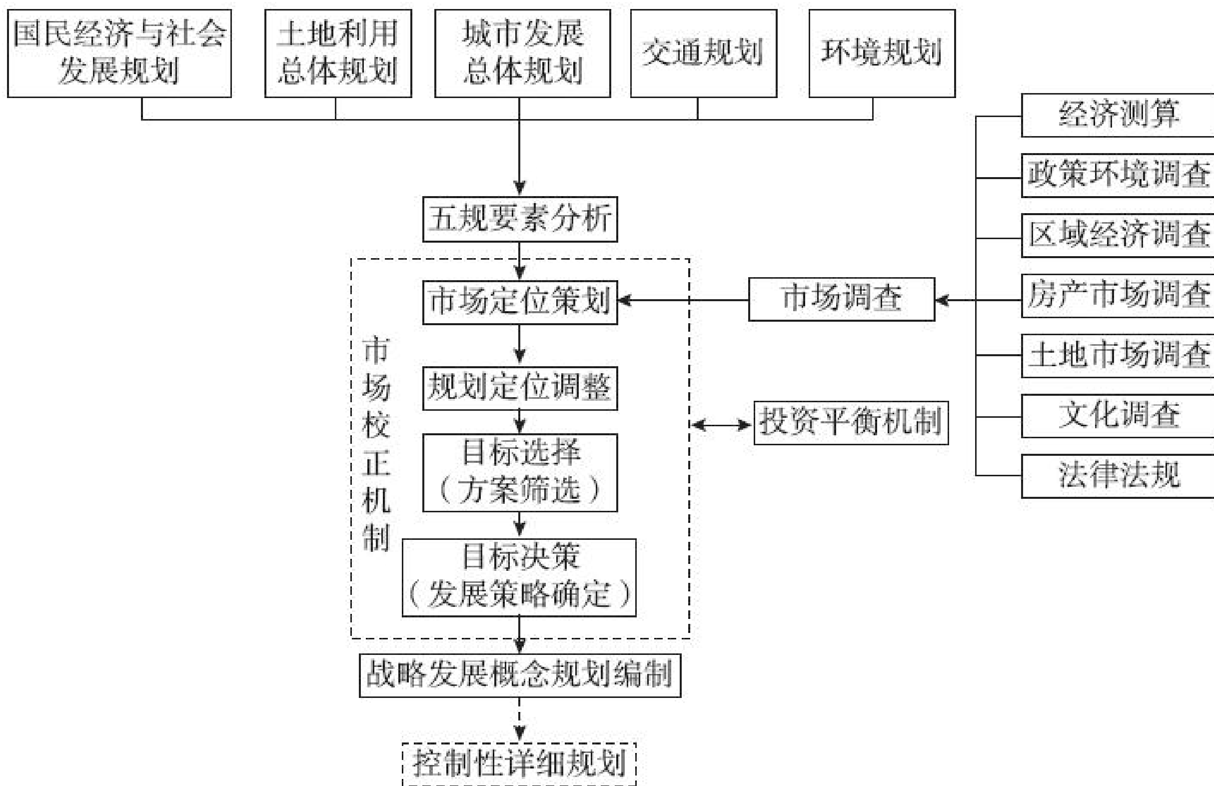


图7-2 概念规划整合流程

（二）市场校正机制

1.市场校正机制的含义

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出："市场在资源配置中起决定性作用。"以新型城镇化为目标的城市运营，坚持"市场主导、政府引导"的原则。总体来说，市场校正机制是以实际的市场环境和需求作为决策依据，对各政府部门规划中存在的分离、矛盾的问题进行重新梳理、过滤和筛选。该机制的具体操作方式是多层次、多领域的市场调查分析，在战略发展概念规划阶段主要体现为前期市场调查。该机制的运用为市场在城市资源配置中发挥重要作用提供了现实基础，是规划整合得以合理实施的重要工具，同时也是城市运营模式"以市场为导向"特征的具体体现。

2.前期市场调查

城市运营的目标是城市综合功能的整体提升，涉及的领域十分宽广，我们在滨海新城案例中所开展的前期市场调查体现了其范围的全面性：从城市发展的市场需求角度上看，结合《雅典宪章》提出的城市四项基本功能，城市运营商针对当地生活需求、工作需求、游憩需求和交通需求都展开了翔实的调查；从城市发展的市场环境角度上看，针对各层面的政策环境、宏观经济背景、当地文化背景、土地使用情况等进行了调查。通过对各项调查结果的汇总分析，最终形成一个系统的项目背景数据库，直接指导各层面的定位等工作，同时为“五规”各矛盾和冲突的化解提供了重要的决策依据。

从规划整合的角度来看，前期市场调查作为战略发展概念规划阶段规划整合中关键的一环，是基于先行的“五规”分析有针对性地对“五规”中宏观的、相互冲突明显的规划要素进行深入细致的调查研究。张庭伟认为，市场经济环境下，规划中所要处理的关系主要分为政府、市场和公众三方面，而规划整合的本质是各方利益的平衡。[注]基于以上观点，我们从政府、市场和公众三方面，以规划整合的角度对在中信滨海新城中开展的各项前期具体调查进行梳理和总结。

（1）政府方调查

基于我国的土地公有制以及特殊国情，在过去很长一段时间内我国综合城市开发和管理从本质上来说政府行为远大于市场行为。虽然城市运营是以市场为导向对城市资源进行整合的过程，但是政府意志对整个项目的发展运营仍然有着举足轻重的影响力。通过充分解读政府的意图，结合当地发展的实际情况，运营商可获取政府更多的政策条件支持，提高运营效率和可行性。

从某种意义上说，对各政府部门的调查和访谈即是对当地“五规”分析的延续和深入。在实际操作中，针对“五规”中相互冲突的

规划要素，对各规划的编制单位或部门进行深度访谈以了解各部门的发展诉求，对战略发展概念规划和控规的编制落地，以及规划要素的整合工作都至关重要。具体调查内容如下：

目标城市政策环境，项目区位，项目属性，政府合作协议内容及签署时间，《国民经济和社会发展五年规划纲要》，土地利用总体规划，城市总体规划，目标区域分区规划，环境保护和生态建设规划，干线公路网规划，公共交通规划，相关法律法规。

（2）市场方调查

城市运营是市场主导下的城市综合开发运营模式，因此市场因素是定位策划至关重要的影响因素，这也是以政府为主导的城市经营规划中缺失的一环。前期市场调查是对策划定位的直接指导，调查结果同时也与运营项目的规划、实施和落地紧密相关。比如通过对市场数据的调查，可形成对城市发展现状的科学分析和对城市未来发展的科学预测，为后期的经济测算提供量化支持，从而指导形成高水平的规划，避免城市的粗放式扩张，为实现绿色可持续发展奠定良好基础。

市场方调查的总体思路应在一定程度上独立于地方政府意志。也就是说，在深度分析、了解当地“五规”的基础上，市场方调查的主要目标是构建以市场为导向的“过滤器”，对“五规”中偏离市场规律的规划要素进行过滤、校正及整合，对市场因子的调查主要采用实地考察、访谈、问卷以及资料分析法。具体调查内容如下：

客群调查：项目客群划分，项目客群定位。

产业调查：产业外环境研究，产业内环境研究。

房产市场调查：当地房地产市场概况，各种住宅市场概况，各种商业物业市场概况，各种写字楼市场概况，各种服务式公寓市场概

况，星级酒店市场概况，各种旅游度假物业市场概况分析和初步发展研判。

土地市场调查：土地利用现状与性质，土地掌控与权属情况（市、区、企业），地上附着物情况及相关数据，旧改涉及的范围及面积，地形地貌，相关成本资料。

（3）公众方调查

从某种意义上说，规划整合的出发点以及最终受益方是公众。因此不难理解，在欧美的规划体系下，规划的整合伴随着公众诉求的表达，例如在美国区划的司法程序中，针对公众方的公告和听证是对规划实施中产生的矛盾进行协调的最重要的手段之一。然而，根据本书的“五规”分析，规划要素的相互矛盾和冲突直接关系到公众的实际利益，但是公众的利益诉求在政府部门编制的规划中无法得到充分的体现，政府主导的规划整合工作同样缺乏公众的参与。

作为新型城镇化背景下发展而来的城市运营商，应更加紧扣“以人为本”的指导精神，关注城市发展对人的关怀，满足居民与日俱增的物质、文化以及环境需要，创造全面发展和健康成长的人居环境。在考虑人口密度、建筑密度、住宅布局、交通网络等规划问题时，着重考虑居民的生活舒适度和便捷度要求，并力求将整个区域营造为市民安居乐业、国内外人士乐于来此工作、居住、旅游、消费全方位发展的新型城镇化示范区。同时，在与地方政府建立起具有中国特色的PPP城镇化发展合作模式框架下，合作双方以区域的远期发展为目标，以城市总体功能的构建为核心实施长周期的战略合作，通过远期土地升值和未来收益权来平衡大规模城市重大基础设施投资。而人口的聚集是新城区域长期持续发展的首要条件，运营商对公众意志的维护是项目发展的重要保障。

从具体操作上看，对公众方的调查一方面是对普通市民及外居人士的访谈和问卷调查，应加强对地方特色的社会及文化需求的深入了解，另一方面应体现于策划单位与规划单位同步办公的体系中。策划工作和规划工作在传统意义上是“上下游”关系，而在滨海新城的战略发展概念规划的前期，策划与规划却是先后启动、同时进行的。具体调查内容如下：

本地居民的需求调查：人口结构、家庭户数、收入水平、消费水平、购买行为、交通方式、生活形态、就业情况、文化需求、城市形象愿景等。

外居人员需求调查：人口结构、家庭户数、收入水平、消费水平、购买行为、故土情节等。

规划单位的专业需求：公共服务设施要求、基础设施要求、环境保护、道路交通要求、历史文物保护要求、城市形象要求等。

（三）投资平衡机制

1.城市运营模式下投资平衡机制的定义

城市运营模式下的投资平衡机制是将项目的投资行为用数据模型进行客观描述。具体来说，就是通过建立数据模型，从投资经济的角度对项目不同阶段的规划成果进行评估，并通过模拟各种可能的开发运营策略，对投资收益、资金峰值、回收周期、融资需求以及风险平衡等进行动态预测与评估，统筹考虑，以寻求投资效益最大化的过程。经过论证确定后的经济测算将指导项目总体运营方案的编制。相应，“五规”中部分相互矛盾的规划要素可量化为不同数值，作为输入参数导入数据模型后对生成的投资收益、资金峰值、风险平衡点等产生相应的影响。这些结果可对具体规划要素的调解和整合提供量化的评判依据。

基于新型城镇化发展的PPP模式，其本质是利益共享、风险共担，可以认为市场校正机制是以目标区域内的整体提升，即实现公共利益为目标对规划要素进行整合的工具和保障；而投资平衡机制则是以实现企业利益为目标对规划要素进行整合的工具和保障。

在具体操作层面，投资平衡机制贯穿规划整合的全过程，从城市运营项目的前期调研至概念性规划编制完成，项目边界由模糊到清晰，相关技术经济数据也由粗略到较细致，经济测算的数据计算模型的搭设也逐步成型。所以，投资平衡机制的具体操作在概念规划阶段和控规阶段有着明显的区别。

概念规划阶段的规划整合中所运用的投资平衡机制主要包括静态投资收益预测与动态投资收益预测。

2.静态的投资收益分析

静态的投资收益预测主要包括投资估算、土地出让收入预测、土地收益预测，具体如下：

（1）投资估算

概念规划基本定型后，片区内的路网结构、学校、幼儿园、绿地公园等公建配套设施规格、数量及分布就基本确定了，可以通过编制投资估算来匡算投资总额度。战略发展概念规划阶段的投资估算编制主要依据本地典型一级开发的成本水平、以往同类项目的战略发展概念规划的经验数据、项目定位策划成果、项目战略（概念）规划成果。战略发展概念规划阶段的投资估算编制，要求遵照相对保守的原则，精度控制要求在15%以内。一般来说，投资估算主要包括：征地拆迁费用、工程建设费用、财务费用、管理费用等。

中信滨海新城南滨片区的战略发展概念规划阶段投资估算在编制的过程中参考了当地汕头东部新城填海区、南山湾工业区，广州经济技术开发区、广州科学城以及中信信团在成都郫县投资的中信未来城、在北京市亦庄的中信新城等的投资估算，编制了相对准确、符合精度控制要求的投资估算，基本满足了项目投资评审的需要。

（2）土地出让收入预测

城市运营项目的主营业务收入是土地出让收入。在战略发展概念规划基本定型之后，片区内的可出让土地的数量和性质、规划要点、景观区位等条件就基本确定，土地的价值可以通过假设开发法、市场比较法等并根据相对保守原则进行预估测算。

滨海新城南滨片区的战略发展概念规划阶段土地出让收入预测，通过聘请咨询机构对本地房地产市场的研究，提出各地块在既定的条件下房价的预测，再采用假设开发法，即通过房价扣除开发成本、税费以及二级开发商的正常利润来测算地价。各地块的地价汇总成片区的总地价，作为项目的总收入。

（3）土地收益预测

通过以上土地出让收入及投资估算，在扣除相关上缴国家、省、市的土地基金后，即为土地收益。土地收益是判断项目经济可行的一个重要指标。

项目静态的投资收益预测是为了从静态的角度对项目的经济可行性进行简单判断，除非有超越经济的目的或在超出本片区外更大范围内的经济平衡需要，否则项目的土地收益将是决定项目可行的重要指标，项目的收益必须为正，而且大于资金的投资机会成本。

3.动态的投资收益分析

城市运营项目作为长周期的投资项目，仅仅依靠静态的投资分析来决定项目是否进行投资远远不够，还必须进行动态的投资分析。投资估算以及土地价值的评估一般都是静态的，加入运营策略和开发计划，将对静态的投资、收入在时间的维度上进行“扁平”化，即可形成动态的现金流量表，在现金流量表的基础上可以进一步考虑项目的融资计划。

（1）运营策略和开发计划

城市运行项目的运营策略包括项目的计划、组织、实施和控制的战略指导思路，具体来说主要包括征地拆迁计划、开发建设计划、土地出让计划、融资计划等。征地拆迁计划、开发建设计划主要体现为资金的流出，土地出让计划体现经营性现金流的流入，融资计划体现为融资性现金流的流入，是对资金流出大于流入后形成资金缺口的补充。城市运营项目的可行性，从静态来看，应该产生足够的利润；从动态来看，现金流必须足以支撑项目可持续，现金流的“断流”将意味着项目的中断、失败。从实践来看往往更应该看重现金流的可持续，所以城市运营项目必须以现金流管理为核心，运营策略的制定必须以这个基本原则为指导。

中信滨海新城的首开区在战略发展概念规划阶段时就已经进行了多轮的项目运营策略和开发计划讨论，并形成指导性的运营策略。

关于征地拆迁计划，在资金充足时，可以对片区内的集体用地在项目开始之初一次性全部征收，这样会加大前期资金的投入，加大资金的峰值但避免以后地价的上涨；在现金流不足时可以分期进行征收，减少前期的资金投入及减少资金峰值，但可能会面对征地成本大幅上涨对利润的吞噬，甚至造成投资失控的风险。

关于开发建设计划与土地出让计划，要求开发建设计划必须以土地出让计划为导向，进行土地整理，避免投资的沉淀，尽快实现土地

出让收入。

（2）动态经济测算数据模型

在初步的投资估算、土地出让收入预测、运营策略和开发计划等因素基本确定后，可以搭建经济测算数据模型。经济测算数据模型搭建完毕后，反过来可以用于评估规划成果、运营策略和开发计划的优缺点。具体的评估标准，除了投资经济指标须符合投资可行基准指标的要求外，还要求检验是否符合原来既定的现金流基本规划模式，不符合以上要求的必须对规划成果、运营策略和开发计划进行调整，甚至放弃项目的投资，以规避可能存在的投资风险。

在战略发展概念规划阶段，城市运营商以现金流管理为核心，采用相对保守的原则，模拟项目开发过程，编排征地拆迁方案、土地出让方案、工程建设方案等，以每半年为计算单元，编制南滨片区现金流量表。城市运营项目作为长周期的项目，投资人（地方政府或城市运营商）不仅要关注利润率，还要关注资金峰值、NPV、IRR、投资回收期等动态经济指标。这些静、动态的经济指标将作为评估规划成果、运营策略和开发计划的主要依据。

城市运营模式要求规划方案、运营策略和开发计划都必须进行多方案论证，各规划方案及各开发方案进行组合，并用经济测算的数据模型进行论证，最后形成相对于项目具体情况的最优方案组合。最优方案组合的经济测算动态数据指标出来后将作为项目后续控规修编以及项目投资运营阶段的总控制指标。

中信滨海新城首开区的战略发展概念规划阶段规划成果、开发计划就是通过多方案组合论证并进行SWOT分析优选组合得出。当时根据对方案的组合先后共编制约100多版的经济测算，最大限度地对规划成果和运营策略的优劣进行评判，做到尽可能量化评估。

4.融资与资本运作

城市运营项目是以规划为导向的资本运作。理论上，只有当项目的内部收益率超过资本市场的资金成本后，才可以利用资金杠杆，设计资本运作的方案，以达到通过较小的自有资金投入获取较大的投资收益，最大化自有资金的投资回报率。

在项目最优方案组合的经济测算动态数据指标出来后，现金流的资金峰值与自有资本金的差距，即是融资的资金要求。城市运营更多的是基础设施的投资，可以通过政策性银行、商业性银行、基础设施信托机构、私募机构等各类型金融机构进行融资。

项目的IRR决定了项目可承受的融资成本，所以好的项目可以有更大的空间来解决融资难的问题。前面也提到过，项目经过经济测算动态数据模型的论证，可以找到投资效益相对较好的项目上马，这些项目由于本身具有较高的投资收益水平，也往往能够吸引各层次资本的介入。多层次的资本，可以通过普通股、优先股、优先债、次级债、可转债等多种形式，参与项目的资本运作。

中信滨海新城项目在战略发展概念规划阶段，已经对各种潜在的金融机构、利率水平及相关政策进行了摸底，并制定了利用政策性银行、商业银行、夹层基金、信托、大型机械融资租赁等融资手段的规划，初步起草资金运作架构，进行融资成本估算。

另外，城市运营项目普遍具有投资额度大、投资周期长等特点，风险控制管理自然成为城市运营项目运作过程中的重中之重。对此，城市运营商应运用创新的风险管理理念，采用“风险预控”思路代替常规的“风险事后管理”，在前期论证中即将风险控制机制嵌入到规划修编、运营策略等方面之中，并通过经济测算的动态数据模型进行论证，对风险点的敏感性进行分析，在规划方案及运营计划及后期的运营，尽量规避项目的敏感性风险点。

二、概念规划的整合与组织实施流程

（一）编制主体

在城市运营模式下，城市运营商是唯一的规划编制主体，规划编制权也是城市运营商与当地市政府协议谈判时首要争取的权利。比较政府各部门，根据各自的部门职责履行审批职责，以城市运营商为主体编制规划就最大限度地规避了政府部门的条块分割，职责重叠造成的目标相似、各自表述、资源浪费、互不买账，最终无人负责的现象。同时，在城市运营中，城市运营商是“三因子”的平衡体，因此由城市运营商为主体编制的规划必然符合多方利益诉求，兼顾经济利益和社会效益同时发展。

（二）管理流程

在城市运营模式下的概念规划编制中，应严格遵循团队内部的管理流程，以对科学把控规划节奏，并对规划进行科学指导。具体管理流程如图7-3所示。

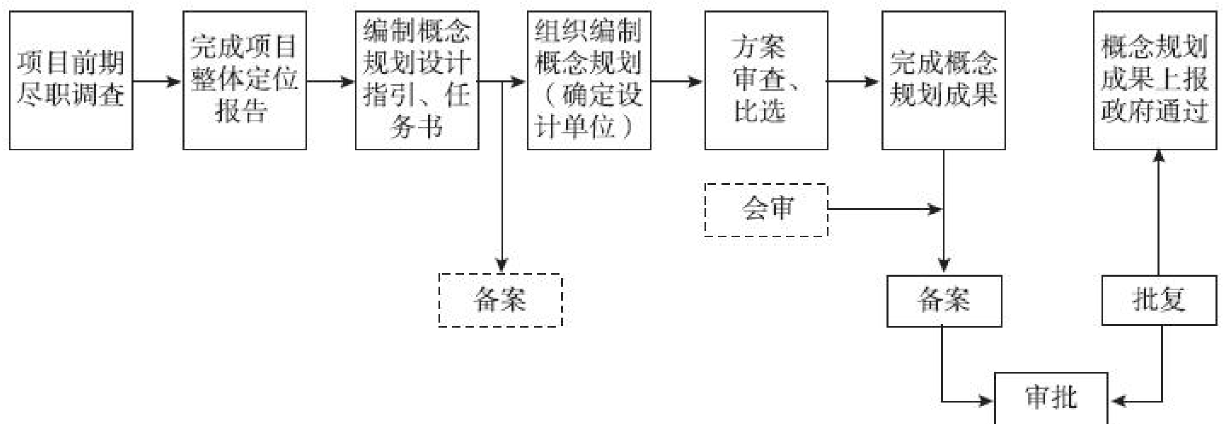


图7-3 战略发展概念规划管理流程

三、控规整合策划的工具与方法创新

（一）概述

在以市场为主导的城市运营模式下，控规的编制不再是政府意愿的机械落实，而是从市场需求出发，以上战略发展概念规划和城市设计成果为基础，调整项目的发展目标和策略，是再次挖掘整合项目资源，对“五规”进行第二阶段整合的过程，也是城市运营商追求空间合理发展与经济效益并重的体现（见图7-4）。

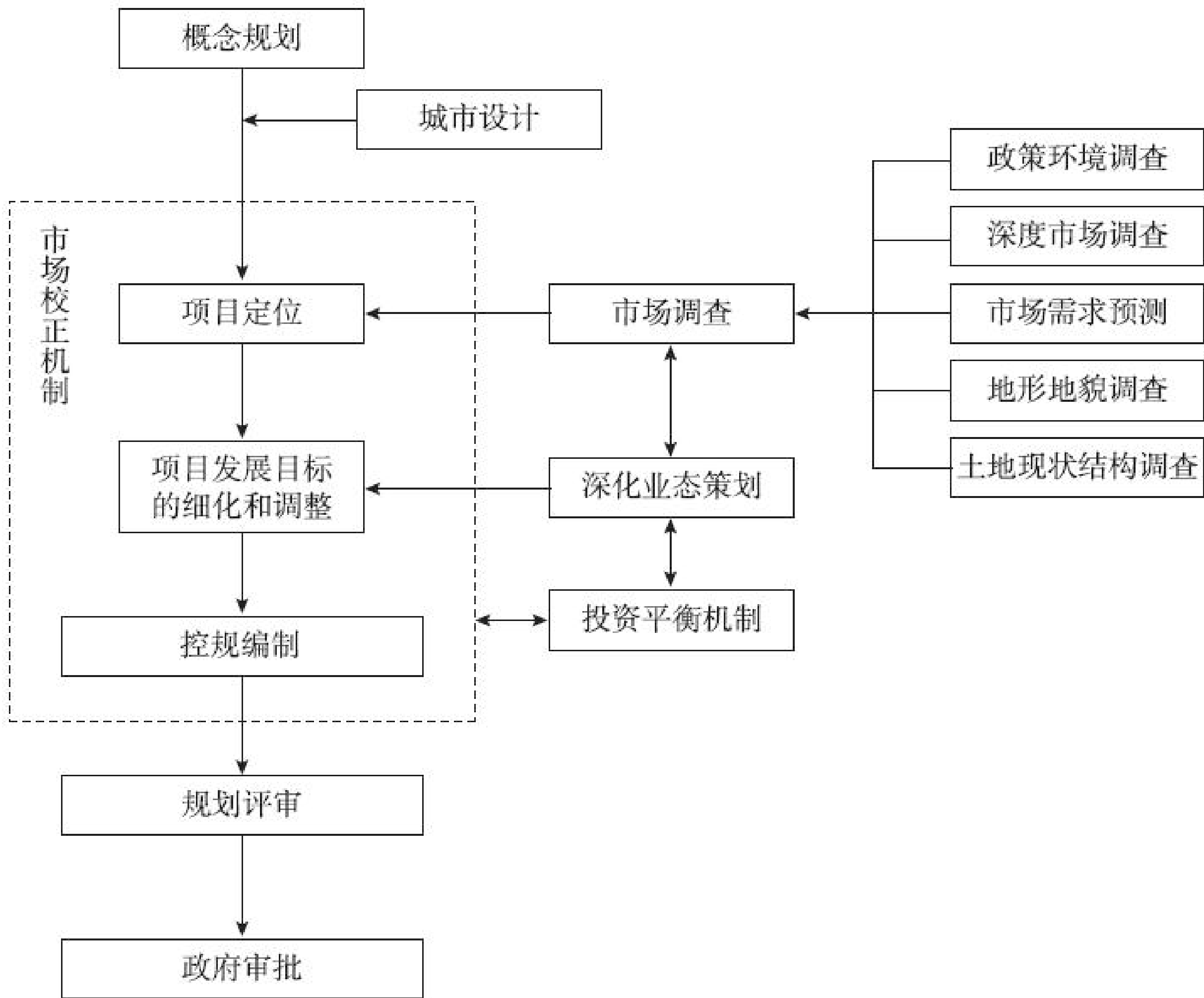


图7-4 控规整合流程

通过对中信滨海新城项目实操流程的梳理，可以看出，项目在控规阶段的实践与战略发展概念规划阶段类似，同样体现出城市运营坚持以市场为导向，注重城市产业、文化、交通、生态、人居环境整体

功能协调、力求平衡“三因子”利益等重要特质，但是工作的重点较战略发展概念规划阶段更加细致；通过对“五规”的深度剖析成果，各维度（城市经济、土地、空间、交通、环境）中规划要素在控规层面上存在的更加具体、微观的整合诉求。我们对这一阶段的规划整合工作做以下的梳理和总结：

市场校正机制与投资平衡机制作为规划整合的两项重要工具，贯穿了战略发展概念规划和控规两个阶段。可以认为，市场校正机制是以目标区域内城市功能与城市人口的供需要求为基础，以提供特定周期内的城市公共产品为目标，以市场需求为导向对规划要素进行整合的工具；而投资平衡机制则是以实现企业利益为目标对规划要素进行整合的工具和保障。较战略发展概念规划阶段而言，两项整合工具的具体实施对象和操作方法有所区别：控规阶段市场校正机制包括细分市场需求调查和深化业态策划；而控规阶段投资平衡机制的测算科目更加细化，计算的精度要求也较战略发展概念规划阶段更为精细。

在规划整合的范畴下，通过两项工具的运用，规划编制的主体（城市运营商）得以根据更加实际和具体的项目市场环境、细分需求以及经济测算的各项指标，对“五规”中微观层面上相互矛盾、冲突的规划要素进行进一步的调解和整合。

（二）市场校正机制

1.市场调查

在控规阶段，市场调查的内容更加细致，具体的内容可分为政策环境调查、地形地貌调查、土地现状结构调查、深度市场调查和市场需求预测。

（1）政策环境调查。由于城市运营项目的特殊性，其项目的发展首先应适应社会经济发展的特点，同时要顺应当下的政策环境，积极

争取政府的政策支持。其次，由于城市运营项目具有周期长的特点，政策变动会对项目的预期收益产生较大的影响。严谨细致的政策环境调查可以降低项目后期所面临的政策风险。

在具体操作当中，须结合概念规划中对目标区域的定位，以及当地“五规”中的规划要素有针对性地进行调查。比如通过对地方政府招商引资、税费减免、人才引进等方面的优惠政策的调查，可在一定程度上指导目标地区产业的引入，进而指导各业态在空间上的配比。

（2）地形地貌调查。地形地貌的调查和分析是规划设计的最基础工作，是大量后续工作的依据。首先，地形地貌是规划边界以及地块划分的依据，南滨片区的规划边界基本最大限度依照山体的山脊线（分水线）和山谷线（合水线）划分，使规划能最大限度尊重区域地形变化的规律性，对整合“五规”具体用地性质划分的分歧点提供客观依据；其次，地形地貌的分析对生态景观的营造、功能区的分布特别是住宅区的布局以及分级具有直接指导价值；同时，地形地貌的分析也为后期投资平衡计算提供了基础资料。

（3）土地现状结构调查。对土地现状结构的调查和分析的必要性体现于它是一切空间规划的制约因素，是下一步土地利用规划的直接参考依据。土地现状结构包括土地利用现状和土地权属现状。土地权属现状是南滨控规中规划区与协调区划分的影响因素和标准。

（4）深度市场调查。深度市场调查的内容主要包括项目所在地区的房地产市场调查、物业市场调查和周边可参考对比项目的调查，其目的是为市场需求预测及深化业态策划提供基础资料。物业市场调查是从市场容量的角度，为判断项目合理发展规模而进行的基础资料收集过程。具体来说，城市运营商应通过对目标城市住宅市场、商业市场、写字楼市场的调研和数据分析，以分类对比的方法对目标区域的住宅、酒店、写字楼、商业等物业的需求、产品、分布及开发强度等做出研判。对周边项目研究是为深化业态策划提供参考资料，对各物

业类型的定位、规模、入市销售均价、容积率、开发策略提出比较与修正。同时针对“五规”中关于“建设用地规模”和“土地开发强度”规划相互矛盾的现象，调查结果可以提供科学客观的整合依据。

（5）市场需求预测。市场需求预测的具体工作内容为：计算可出售的建筑面积，分解可出售建筑的功能和业态类型，比如住宅的类型和规模，商业的功能、形态和规模等；参考市场预测的户均建筑面积和户均人口，据此测算人口规模，再以人口规模推算配套公共服务设施和市政服务设施的用地和建筑面积，提出各类用地的规模和比例，并落实到空间上转换为总体建筑面积的分配比例。市场需求指标大多成为空间规划的刚性要求和必须满足的条件，甚至成为后来多部门协调、公共参与过程中项目公司坚守的底线。市场需求预测流程与预测技术思路如图7-5、图7-6所示。

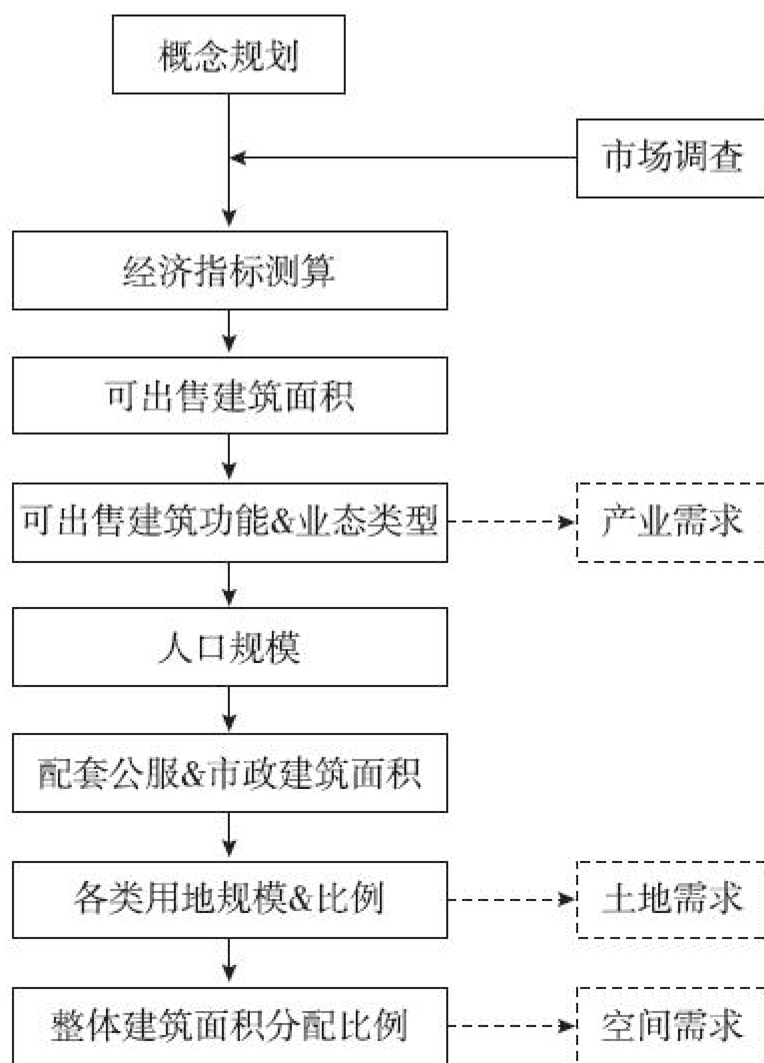


图7-5 市场需求预测流程

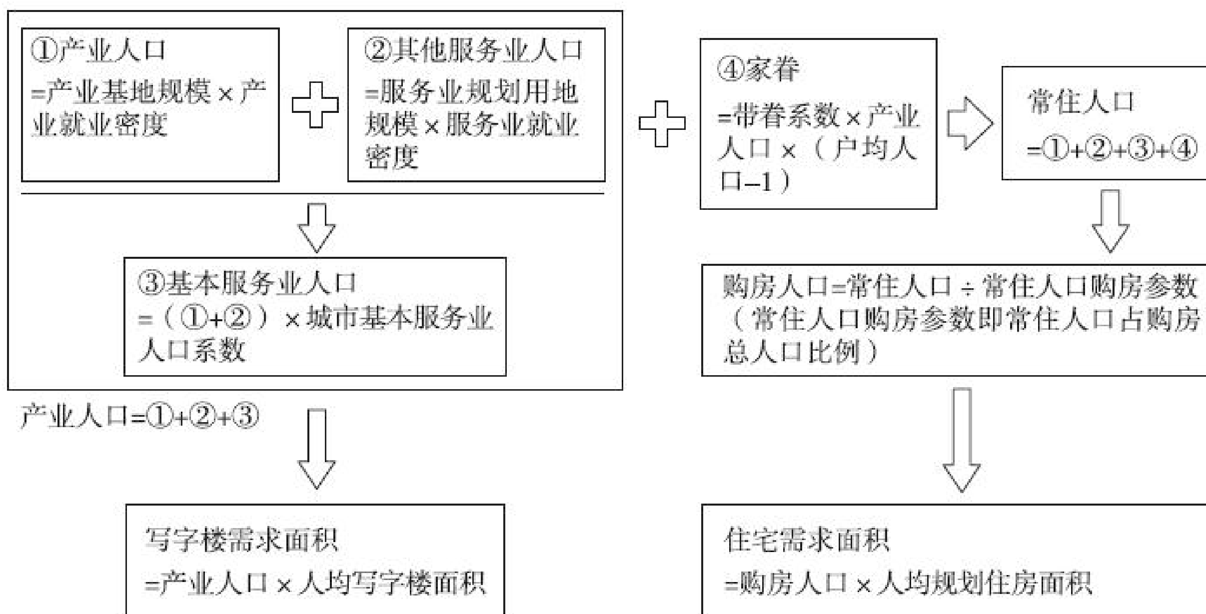


图7-6 市场需求预测技术思路

2.深化业态策划

深化业态策划是对市场需求进行更细致的分析，进而对项目发展的目标和规划要素的具体落地指标提供调整的依据。在战略发展概念规划阶段，定位策划的工作内容偏重宏观指导性，主要包括：整体发展定位、产业定位和功能布局结构。深度业态策划对应控规，是对经济目标的落实，更注重项目的落地性与可操作性，侧重业态配比、开发强度与规模的研究。在滨海新城的城市运营实践中，南滨片区深化业态策划对各部分业态总量、业态细分、市场容量及需求、用地及建筑管理要求进行研究，基于项目发展策略对住宅商业以及公共服务配套的规模进行深度研究，可以说是市场需求预测在经过项目发展目标细化与调整后的进一步分解，这是控规编制前市场校正机制的第二个步骤。

在“五规合一”的规划整合模式下，先行编制完成的战略发展概念规划是控规编制最重要的基础和依据。因此，控规是在城市运营

“五位一体”框架下操作的，市场需求的预测是对资源整合利用的承受力的预估；对应城市运营整合的产业、土地、资本资源，市场需求的细化被分为以下三方面：产业需求、土地需求和空间需求。而产业、土地、资本落实在控规层面则表现为产业的分布、土地功能的配置和空间开发强度的设定。

综上可以看出，控规阶段的深化业态策划是城市运营模式下的市场校正机制的第二个重要步骤，是将第一个步骤中市场调查及需求预测的结果同城市设计的空间需求进行整合、校正，是对控规的核心要素进行定量及定性前置性预判的过程。市场校正机制中的两个重要步骤是控规定位及科学编制的前提，是保证规划的实效性、可操作性以及可持续性发展的基础，是城市运营商在近远期利益目标结合基础上提升区域整体价值的核心创新手段。

（三）投资平衡机制

控规方案的最终确定必须基于翔实的经济测算，需与城市运营的开发诉求相结合，此阶段的投资平衡机制与战略发展概念规划阶段的相比较，指导思想与基本流程基本一致，但在实际操作中有以下几点区别：

首先，在战略发展概念规划阶段，重点在于多方案的优劣论证，体现在经济测算上更多是整体方案经济效益优劣性的比较。到了控规阶段，经济测算更多是根据控规的微调而细化经济测算结果。由于控规一旦确定，将具备法定效力，对片区的开发计划将具备法定的指导意义，那么涉及的各利益方的意见及干预将会更影响规划的落地，当然颠覆性的修改一般不会发生，更多是细节的调整，因此经济测算主要是根据细部的调整而测算其对投入与产出结果的影响。

其次，控规阶段的估算科目会进一步细化。控规阶段要为接下来的各专项规划做好基础，所以在投资估算科目方面要求细化到每个专

项项目，比如对路网工程的估算，每延长米的投资会先区分不同路幅宽度，再细化到各细分专业如道路、排水、排污、给水、绿化等单项工程的估算；而征地成本可能会细化到每块土地的性质，如耕地、山地、林地、荒地等并根据不同的土地性质、不同赔偿标准进行测算。

最后，控规阶段的经济测算精度要求相对于战略发展概念规划阶段更高。控规阶段由于对片区的开发计划将具备法定的指导意义，那么其精度将会比战略发展概念规划阶段有更高的要求。根据以往的经验，控规阶段的精度一般会要求在上下浮动10%以内。

总之，控规阶段经济测算是战略发展概念规划阶段的深入与细化，在精度上提出了更高的要求，但原则上不应该超出战略发展概念规划阶段定下来的“大帽子”，如果出现较大幅度的突破，则可能意味着项目的可行性必须经过新一轮的论证。

---

1. 张庭伟.转型期间中国规划师的三重身份及职业道德问题［J］.城市规划，2004，28（3）：66-72.

第四节 规划价值评价

一、规划价值评价的目标

在城市运营模式下，经过对“五规”比较分析、战略发展概念规划、控规三个阶段的规划整合成果将最终以法定性规划为主要表现形式作用于目标区域。在城市运营策划的理念指导下，基于城市运营模式的“五规合一”与政府主导的“多规合一”有所区别，它不是简单“一张图”整合，而是在一条以市场需求为主导、以政府主导的“五规”为基础的逻辑关系主线上进行的多模式资源整合策划过程。

城市运营策划理念指导下的战略发展概念规划与控规除了表达常规的法定规划中用地功能分区、土地利用细分和空间指标等具体要素成果之外，还表现了城市运营模式下“五位一体”系统目标的实现程度，即规划成果对当地产业、文化、交通、生态、人居环境的整体功能实现的影响。综合“五规”比较分析成果后的概念规划与控规的编制和实施，其结果必然对城市“五规”中各项规划要素有着不同程度的影响。并且，上述改变和影响也将会从不同程度上对城市经济、土地、空间、交通和环境五个维度的规划要素既存的矛盾和冲突产生相应的整合效用。因此，本书力图通过建立评价体系客观地对城市运营策划理念指导下的“五规”整合的实效性和科学性进行评估，为规划整合提供自我修正的手段和后评价机制。

综上所述，城市运营策划与规划整合的价值评价并不等同于对“五规”要素的叠加评价，而是通过评价体系的建立，以城市整体功能的实现为目标对策划与规划整合的成果进行综合评价。并且，鉴于

城市运营策划理念指导下的规划整合具有多方参与的特征，因此评价体系分别从政府维度、市场维度和公众维度三个方面对主体展开评价。

具体来说，基于城市运营策划理念指导下的规划整合应包含以下两项基本内容：首先，要从宏观上总体考量城市的整体功能布局。在城市规划的编制实施过程中，战略发展概念规划、控规、城市设计以及各专项规划等，都要以有效满足城市整体功能为出发点，通过战略性的思维，对城市的功能实现进行通盘考虑；要运用前瞻性的规划理念和规划方法，着眼于城市功能的整体性，系统性地规划城市功能布局，为城市各项机能的正常运转提供各种有效的规划保障和技术支撑。其次，要考虑项目投资平衡。市场的主体——企业是以盈利为目的的经济组织，城市运营商在城市综合开发运营过程中坚持以市场为导向，以投资效益为目标，以项目投资平衡为底线，所有的策划、规划、设计均须满足经济上的可行性要求，即项目的规划设计应该服务于投资效益的实现，在投资平衡的基础上考虑政府和公众以及其他社会因素的利益诉求。

城市运营的策划与规划整合评价在现实中有重要的指导意义。首先，从策划与规划整合的层面，可以论证以“五规合一”为核心内容，以“五位一体”为系统目标，以市场为导向的城市运营模式的正确性和科学性；其次，可以在评价过程中进一步提炼、总结和归纳出城市运营模式实施流程的关键点和贡献点，在现实中指导城市运营模式的跨区域复制，为在我国其他区域稳步高效地推进新型城镇化提供参考。

二、策划与规划整合价值后评价的对象和主体

（一）策划与规划整合价值后评价的对象

鉴于城市运营策划理念下的规划整合的特殊性，本书所提出的规划整合价值后评价是以城市整体功能和项目投资平衡的综合考量为目标，因此，评价的对象并不局限于战略发展概念规划与控规本身。同时，由于规划具有多因素的综合特性，在对规划实施效果进行评价时，通常很难分辨出哪些结果是由于规划因素的作用而产生，哪些结果不是，因而针对规划本身的评价存在着一定的局限性。而且，由于城市运营的实施目标实际上就是实现城市“五位一体”整体功能的提升，因此，规划工作实际上也是实现城市运营终极目标的工具与方法之一。

综上所述，本书是以“五规”要素分析、战略发展概念规划的策划组织、控规的策划组织等规划整合的成果及其对项目所在区域的产业、文化、生态、交通、人居等系统的整体功能的影响为评价对象，构建策划与规划价值评价体系。

（二）策划与规划整合价值后评价的主体

在评价体系与方法建立之后，评价的主体是受城市运营影响的利益相关者，主要由三方面组成：政府、公众和市场。本书所阐述的规划整合评价应该是由第三方（非直接利益相关者）发起，由城市运营商牵头组织具体实施，由政府、公众和市场参与所进行的评价。

政府：主要体现政府与当地的发展愿景，是城市运营规划编制的重要参与者。作为当前阶段传统城市规划编制的主体，在城市运营规划的编制中也发挥着巨大的作用，区别于传统的规划编制，在城市运营中，运营商拥有对规划的主导权限，但是政府依然发挥着至关重要的作用。因此，对城市运营规划整合的评价，政府是必不可少的主体之一。

市场：主要是投资者与合作方，代表市场因素，体现了资本对规划的诉求和属性，代表了市场以城市规划为对象，将城市运营作为实

现项目投资效应的有效手段之一。作为市场的主要代表之一，城市运营商是项目的投资方，对城市运营规划拥有主导权，是规划评价的重要参与者。

公众：主要是社会公众和团体，是城市运营项目最直接的影响者，为实现规划的社会公众属性，以及公众对规划的实际参与程度，须将公众方纳入评价主体之中。

三、规划整合价值后评价指标的筛选

（一）指标选取的原则

1.科学性原则

规划整合价值后评价作为一种评价方法，带有一定的主观性和不确定性。评价指标的选取要根据现有的科学依据，结合实践经验，建立较为全面、客观、公正的评价指标体系，可以准确反映城市运营规划方案的内涵、价值和构成要素。同时，确保相关数据来源客观并可测量，还能够运用科学的统计方法进行分析。

2.系统性原则

基于城市运营的“概念规划—控制性规划”两个阶段的规划整合，从宏观层面到微观方面，既有不可直接测量的宏观规划内容，也有可测量的规划指标。因此，相关指标必须尽可能涵盖这两个阶段规划的内容，综合而全面系统地反映方案的各个层面。

3.操作性原则

指标的选取除了满足科学性和系统性之外，还要满足可操作性，使评价体系可以更容易操作，便于评价。一方面，要求指标具有较高的概括性和可比性，能够直观、简要地显示规划方案的内涵和重要特征；另一方面，指标要尽量可评价、可测量，便于后期的统计分析。

4.适用性原则

评价体系具有开发性，要求评价指标的选择要符合适用性原则，不仅要适用于目前的城市运营规划方案的评价，而且要求对未来规划实施效果也具有适用性，或者经过修正，可以适用于未来的规划方评价以及规划实施效果的评价。

（二）指标的选取方法

选择评价因子是确立整个评价体系的前提和基础，评价因子选择恰当与否对整个评价体系的科学性和规范性有着决定性的影响。评价因子要经过筛选、调查、分析处理，最后形成一个系统的结构体系。

目前规划评价研究方面，评价因子指标的选取往往是采用文献综述法、层次分析法、频度统计法、专家调查法和社会调查法等，并形成初步的指标体系。文献综述法可以获取最主要的评价指标，确立基本的框架；层次分析法可以确保指标框架的层次分明与结构完整；频度统计法可以归纳出最重要的评价因子；专家调查法和社会调查法，则可在初步的评价指标体系的基础上，通过进一步征求专家和公众意见，对指标体系进一步修正和完善。

本书采用理论分析法，首先通过分析与城市运营有关联的内容和影响因素，得出初步评价指标，然后采用专家调查法，进一步修正和完善，并最终确立因子的评价体系。

综上所述，本书中的“规划整合价值后评价”围绕城市运营的三要素，结合“五规”的内容、城市运营规划整合评价目标、城市运营的市场机制以及城市运营三类评价主体，以“概念规划—控制性规划”两阶段规划成果对当地综合影响为评价对象，基于城市运营的规划整合价值后评价的因子可以归纳为：社会经济、土地、空间、交通、生态、市场和投资等7个方面，共36个因子，如表7-1所示。

表7-1 城市运营的影响因子

社会经济	GDP 增幅 固定资产投资增幅 城市人口规模增幅 产业结构的变化 城镇化发展水平增幅
空间	城市规划结构 重大市政基础设施的规划 市区级行政中心、文化、教育、卫生、体育等方面主要公共服务设施的规划 城市重点建设项目用地空间的布局
交通	城市交通设施发展的规划 综合交通系统网络布局 重大交通设施的布局与建设规划 应用 TOD 理念 公共交通的比重
生态	城市以保护为主的重点生态要素与地带的规划 环保分区的规划 生态环境保护在规划中的体现 污染控制与治理措施的规划 环保设施布局 国家级、省级和市级风景区新增数量（或 3A 级以上风景区） 公共绿地水平

土地	规划城市用地结构 各类用地规划布局 产业用地空间布局 城市建设用地规模和建设用地控制范围的规划 基本农田保护区和其他保护用地等禁建区的规划及空间管制要求 土地利用率 经营性用地比例（得地率） 公共管理与公共服务设施用地面积 土地开发强度
市场	客群定位 市场容量分析 项目总体定位 产业定位
投资	土地溢价 资本使用效率

第五节 案例

一、项目背景

新加坡是亚洲重要的金融、服务和航运中心之一，国土总面积为716平方公里，有“花园城市”的美称。2015年新加坡GDP达到4865亿美元，人均GDP首次突破6万美元，成为亚洲最富裕的国家。

圣淘沙（Sentosa）位于新加坡本岛南端的离岛——圣淘沙岛上，总面积500公顷，距新加坡樟宜国际机场21公里，是亚洲地区最为知名的旅游目的地之一。1968年，新加坡政府为了振兴国家经济，开拓亚洲旅游市场，启动了圣淘沙项目的开发。圣淘沙全景图见附图16。

二、项目策划与规划分析

（一）产业策划与规划分析

圣淘沙的产业发展定位经过了三个阶段：

（1）第一阶段：自1968年启动开发到20世纪80年代为开发初期。当时将其定位为单纯的滨海旅游观光区，主要面向新加坡本地居民，打造高尔夫球场、博物馆、大众型滨海娱乐项目等，并通过缆车系统连接新加坡本岛。

（2）第二阶段：20世纪80年代到20世纪末。随着新加坡社会经济的发展及外向型经济特征的愈加明显，新加坡政府及时把项目定位调

整为国际化的旅游度假区，重点建设海底世界、鱼尾狮塔等具有国际影响力、展示国家形象的旅游观光项目，并配套建设了高标准的旅游度假接待酒店和一条连接本岛的旅游专线单轨铁路，实现了国际旅游市场开拓与旅游品牌的强化。

（3）第三阶段：进入21世纪以来，面对东南亚其他国家的竞争，为了确保项目的领先性，新加坡政府启动了环球影城主题公园、圣淘沙名胜世界等国际知名的参与体验式旅游项目的建设，并打破赌禁，引入云顶集团建设世界级赌场。同时政府还投入重金建设捷运系统及跨海大桥，保证项目交通的便捷。

圣淘沙在产业策划定位上的不断调整是随着国际旅游市场的变化而推进的。作为以外向型产业经济为主的国家，新加坡政府应对各阶段的不同国际旅游市场需求，逐步通过高尔夫球场、主题乐园、赌场等休闲娱乐设施建设，在每一个发展阶段都力求增加新的旅游元素，增强对国际旅游市场的吸引力及品牌影响力，最终实现了由滨海旅游观光区向国际型综合度假休闲区的转变。

在圣淘沙概念规划中，采取了功能分区明确、以生态景观与旅游市场拉动地产增值的规划措施手段。规划将主要的旅游项目如环球影城、海洋公园、会议中心、商业零售中心、酒店等设施均布置在西侧，形成旅游产业集聚的旅游市场。东部则主要建设高尔夫球场、湿地公园等生态型旅游设施，保护自然环境资源，作为住宅板块的景观依托。南部的中央部分则布置滨海住宅开发项目，一方面借助东部旅游项目的市场带动和配套服务优势，另一方面以优质的滨海景观和高尔夫球场景观作为提升，获取最大的房地产开发收益。

（二）生态策划与规划分析

得益于新加坡城市规划体系与管理制度的先进性，圣淘沙的规划也根据其产业发展定位的变化而不断进行修正和调整。新加坡城市规

划体系主要分为概念规划和总体规划两个阶段，其概念规划与我国城市总体规划类似，其总体规划与我国控规类似。在新加坡城市规划中，考虑到城市的均衡发展、可持续发展，在城市规划中常有“留白”空间，即将部分城市土地暂时“闲置”起来，以备相邻城市片区长远发展或新增功能之需。“留白”空间在规划图中为白色，俗称“白地”，一般先作为生态及绿化作用，这样就既保证了项目先期开发的环境与景观品质，也使圣淘沙的规划能够与时俱进，具有较大的调整和修改余地。

基于以上考虑，并根据圣淘沙国际级滨海旅游度假区的定位，在圣淘沙的规划布局中，新加坡政府首先对规划区域进行了科学的功能分区，各区基于本身自然与历史资源，发展各具特色的主题度假功能，每个区域有相对完善的配套与服务设施。在各功能区空间分布规划中，游乐区在内陆地区高密度建设，休闲度假区沿圣淘沙东、西、南岸海岸呈长条形低密度展开，将海洋风光与沙滩资源的价值最大化，实现了自然资源与旅游活动组织的相互和谐共融。

规划极为重视生态环境保护及景观营造，尽量将开发建设行为对自然环境和生物多样性造成的破坏降到最低。由于原岛屿面积的70%被次生雨林覆盖，规划为了避免对原有生态环境的破坏，因地制宜布置了大面积的高尔夫球场，形成了与滨海风貌紧密结合的高尔夫球场度假区，既达到了提升旅游度假产业、打造高端旅游品牌的目的，又保护并利用了雨林资源，维护了生态体系的完整。此外，规划通过保护滨海红树林区域，规划了大面积的湿地公园、自然保护区等，与自然丛林，河湖以及沙滩构成了天然而且开放的生态环境体系，为本地居民及游客提供了广大的休憩空间。圣淘沙项目规划功能分区图见附图17。

（三）人居环境策划与规划分析

在圣淘沙项目的规划中，同时也考虑了房地产项目的开发建设，新加坡当地房地产企业也一直试图开发圣淘沙的房地产项目。但新加坡政府基于优先保证旅游项目开发、维护当地生态环境特色、打造国家旅游品牌的目的，对圣淘沙的住宅地产开发采取了严格控制、分布有序实施的策略。

圣淘沙的住宅房地产开发建设是在旅游项目基本成型之后方开始启动。2000年后，圣淘沙才推出了第一个住宅项目，面积32公顷；2005年，第二个住宅项目升涛湾才开始推出，圣淘沙的居住用地比例开始上升，房地产市场也同时呈现了良好的态势。

圣淘沙旅游项目的建设开发和国际旅游品牌的建立，为房地产市场发展奠定了良好的基础。生态环境的维护、整体景观品质的打造，也使人居环境得到了很大的提高。规划依托高尔夫球场资源及滨海景观，将住宅开发项目与旅游度假项目进行了空间上的分隔，避免了功能上的干扰。规划的主要住宅项目均面临一线海景，确保了开发品质，提升了居住物业的价值，在最大程度上实现了开发效益。

三、投融资策划分析

圣淘沙开发投资跟随其三大发展时期的重大战略，同样也分为三个阶段：

（1）1972年圣淘沙开发计划：圣淘沙项目开发主体是成立于1972年的圣淘沙发展局，承担规划、开发、管理、运营圣淘沙的各项职能，下属包括圣淘沙休闲管理公司（景区管理）、升涛湾私人有限公司（地产开发管理）等六大子公司共同运营圣淘沙岛，并同时管理另外9个新加坡岛屿。圣淘沙发展局在这一时期将项目定位为以游、娱、度假功能为主，使其成为新加坡最负盛名的旅游胜地。

（2）2002年十年发展规划：2002年圣淘沙基于发展亚洲顶级休闲目的地的目标，制定了新的十年发展规划，投资80亿美元用于岛屿开发，包括：发展游乐活动的北部滨海区、各具特色的南部三大海滩、保护岛上山体及雨林的绿脊、圣淘湾高端住宅、1.4亿美元建设圣淘沙捷运系统、扩充岛上酒店房间等。

（3）2005年开发度假胜地、解禁博彩业计划：2005年新加坡政府宣布在圣淘沙引入禁止多年的博彩业来进一步刺激旅游，同时引入马来西亚云顶集团开发运营圣淘沙名胜世界，投资66亿新元。

项目的开发建设投资一开始由新加坡政府主导，由政府投入大量资金完成了基础设施建设及基本的旅游度假项目开发。随后圣淘沙的投资以政府背景的圣淘沙发展局为主体，并积极吸引外来资本，以实现整体利益最大化为目标，并平衡各方关系。多种资本的进驻，形成强大的资金与管理经验优势，实现了圣淘沙的快速开发发展；政府的主导地位则实现了各方利益的平衡与圣淘沙的可持续发展。除圣淘沙发展局外，其他开发运营及利益体包括：海底世界私人有限公司，开发运营新加坡最大的水族馆——海底世界，属于新加坡虎豹集团；吉宝集团，开发圣淘湾多个豪宅地块；马来西亚云顶集团，开发运营圣淘沙名胜世界。至2007财年，圣淘沙累计投资达到147亿美元，其中2007年新增的32亿美元主要来自圣淘湾地产开发投资及圣淘沙名胜世界的新增投资。

自2003年起，圣淘沙发展局的主要收入来源为地产销售，而其持续发展的旅游休闲业务的主要收入则来源于不断增长的门票，物业设施租赁，俱乐部会籍及相关收入，旅游及拓展服务4项。

四、运营结果分析

圣淘沙是典型的政府主导的城市综合运营开发项目，在高度的市场化环境和政府高效的运作效率支持下，项目经过40余年的发展建设，在国际化旅游运营方面取得了重大的成功。圣淘沙已经成为亚洲乃至全球知名的旅游胜地，2015年接待游客数超过2000万人次，为新加坡创造了大量的就业岗位及旅游经济收入，成为新加坡的国家旅游象征。

五、启示

圣淘沙项目的运营成功，一方面得益于新加坡政府的大力投入与重点打造国际化旅游标杆项目，另一方面也是大型国际企业市场化运作与投资的结果。其在策划与规划环节经验主要包括以下几点：

（1）及时应对市场需求，进行项目转型。在建设运营过程中，圣淘沙项目不断根据国际旅游市场的变化及周边国家竞争影响，调整项目定位及开发规划，按阶段引入大型旅游项目，保证市场的领先性。

（2）先打造旅游产业，再进行房地产开发的思路。在圣淘沙项目启动开发伊始，新加坡国内就有在项目区域内开发房地产的需求，但新加坡政府顶住了企业的压力，先期着手建设旅游项目，在旅游项目基本成型，品牌价值已经凸显以后，于2000年才启动房地产开发，这就避免了地产项目与主题旅游项目在用地、空间上的冲突，也使后期的地产开发获得了更大的收益。

（3）重视交通基础设施建设。新加坡政府极其重视圣淘沙与本岛之间的交通联系，从一开始的缆车，到单轨火车，再到现代化的捷运系统，一直在致力于交通条件的改善和升级。此外，新加坡政府注重圣淘沙港口与航运系统的建设，通过建设游艇湾、轮渡港加强水上交通联系。

第八章 实践案例：中信滨海新城

第一节 中信滨海新城概况

中信滨海新城项目是中信与汕头市政府合作推动的、特大规模的城市综合开发运营项目，具有明显的社会、经济和生态综合效益，是一个实现政府、社会和企业共赢的PPP资源共享平台，是中信实践新型城镇化PPP模式的重要探索性项目。项目囊括168平方公里范围的整体规划和产业引导控制，总投资规模预计超过500亿元。该项目囊括城市级公共基础设施建设、土地收储与整理、产业配套、“三旧”改造、资本运作等一系列城市资源整合与投资运营。中信滨海新城南滨片区鸟瞰图见附图18。

一、区域与城市背景

汕头市位于广东省粤东地区。粤东城镇群是广东省东部的重要城镇群，地处珠三角城镇群与海峡西岸经济区的结合部和环珠三角地区的第一梯度圈层内。从区域历史沿革、地理区位优势和城市影响力来说，汕头市一直是粤东城镇群的中心城市，另外包括潮州、揭阳、汕尾三市，广义的粤东还包括河源、梅州等市县。

2010年汕头市经济特区成立30周年，广东省委再次提出把广东汕头建设成为区域中心城市、实现“五年大变化、十年大发展”，引领粤东区域城市经济发展，将粤东城市之间的竞争关系转变为融合关系

注；2011年，国务院正式批复同意从5月1日起将汕头经济特区范围扩大到汕头全市，此举一方面扩大经济特区边界，有利于濠江区与主城区一体化发展，另一方面为滨海新城的综合开发运营创造了良好的投资和政策环境。注《广东省城镇化发展“十二五”规划》明确提出：“提升粤东地区城镇化发展水平，需要完善粤东城镇群空间结构，通过制订实施粤东城镇群协调发展规划，加快推进粤东城际轨道交通等基础设施规划建设，促进汕潮揭同城化发展。”

目前，粤东城镇群处于相对“分散”的发展阶段。区域内人口密度较高、资源压力较大，环境污染问题比较突出，也缺乏具有较大带动力的中心城市与相对集中的产业发展集群，加上地方政府各自为政、在产业发展上缺乏统筹协调机制，因此，粤东城镇群的发展较为落后，城镇化发展水平与社会经济发展相对乏力。粤东城镇群的发展历史中存在的种种问题，尤其是地方财力、投融资能力、土地运营能力和提供公共产品能力的整体缺失，已经给粤东地区新型城镇化发展造成重大的瓶颈。如何突破观念、资金、人才、资源方面的瓶颈，实现城市功能的快速提升，拉动粤东城镇群的政体发展是粤东区域中心城市汕头市面临的重大问题和挑战。

期待突破内部资源障碍意味着需要引进外部资源，更需要创新城市发展模式，以市场为导向探索城市运营的创新模式，实现体制机制的重大突破。在这种思路的指导下，汕头市政府确立了积极引入大型央企和国内知名的产业集群的战略，确立了通过引入城市运营商协同大规模产业投资带动社会经济发展、城镇化发展，以城市运营理念指导城镇建设实施、以先进政策思想指导城乡行政管理新的格局的具体方针和行动方案。

在创新思维的引领下，汕头市人民政府与中信实施战略合作，鼎力推动中信滨海新城的开发建设与投资运营，充分体现了城市运营创新理念思路对城市与区域的积极作用，实现了城市运营在国家新型城

镇化战略指导下推进城市有序开发建设、实现城市社会与经济生态效益平衡的功能作用。双方确立了以濠江区168平方公里范围的城市运营综合开发项目为先导，构建了汕头市“一核两轴四组团”的城市空间形态，并签订了促进汕头市作为粤东城镇群核心城市的社会与经济发展、促进汕头市城市地位提升的战略合作框架。

二、合作内容

中信滨海新城位于汕头市濠江区，东南濒临南海，西接汕头市潮阳区海门镇，北与城区隔海相望，三面临海，濠江从新城中部穿过。海岸线总长达92.8公里，沿岸深水港湾和浅水海滩有20多处。项目总占地面积168平方公里，首期启动区南滨片区12.4平方千米。汕头市作为北半球唯一位于北回归线的滨海城市，具有独特多元的自然禀赋、深厚的潮汕文化积淀和开放的经济环境。以上条件都为城市引入资本，优化生态环境奠定了坚实基础。

在中信滨海新城的城市综合开发运营中，汕头海湾隧道（以下简称“海湾隧道”）作为城市级的重大基础设施工程，是中信与汕头市政府构建新型的政府和社会资本PPP合作的重要项目平台，也是中信创新PPP模式的重要项目载体。海湾隧道工程总投资近60亿元，于2015年一季度动工，预计于2019年年底竣工，是城市市区南北两岸六区的重要交通联系通道，是城市总体规划中确定的4条跨海通道之一，也是城市干线公路网规划纵线之一，国道G324市区段的复线。项目按一级公路设计，并兼具城市道路功能。海湾隧道项目的建设将进一步完善和优化城市路网布局，缩短汕头湾南北两岸中心城区的时空距离，形成高效的中心城区对外交通城市快速路网主骨架，加强主城区“南北六区”的联系，改善汕头市“一市两城”的城市格局，实现城市空间向南扩展，通过南滨片区先行启动带动濠江区城镇化发展。可以说，海湾隧道是汕头市实现扩容提质，完善粤东中心城市功能，打造粤东新

型城镇化建设标杆的重要载体，也是提升中信滨海新城整体价值的重要前提。汕头海湾隧道全景图见附图19。

---

1. 资料来源：http://news.sina.com.cn/c/2011-05-03/103422397058.shtml.
2. 资料来源：http://www.chinanews.com/cj/cj-hzzx/news/2010/03-23/2185771.shtml.

第二节 项目理念

中信滨海新城以新型城镇化为目标，以规划为导向，围绕产业、土地、资本等“三要素”展开深度的资源整合和资本运作，致力于构建“五位一体”的整体系统，从而获取城市整体资源溢价和投资增值收益，实现整个城市乃至区域整体价值的提升。

在城市运营中，土地是基础，产业是保障，资本是核心。基于中信城市运营基本理念，滨海新城以“五规合一”为基础，通过市场筛选校正后的规划对“三要素”资源进行整合，致力于在产业、文化、交通、生态、人居环境等方面实现濠江区域的“五位一体”系统目标。

一、产业孵化发展

通过产业导入和孵化，调整优化目标城市的产业发展结构及规模，进而实现带动城市人口增长的目的。在城市产业的打造与升级方面，改变产业门类众多的现状，培育创新产业集群，发展文化创意、跨境金融、健康养生养老、临港物流等产业，以发挥港城联动和本地生态资源的组合效应。

二、文化记忆延续

在文化方面，滨海新城致力于传承人文、纳新再创的目标。在吸纳和借鉴潮汕历史文化特色的同时，一方面对原有的历史文化的资源

全面保护，另一方面创新性地运用大量潮汕的传统民居、近代骑楼等具有潮汕历史文化的建筑元素。可以说，中信滨海新城移植了北岸城市的文化，延续了潮汕传统文化的记忆，与形成世界潮人精神家园的总体定位相一致。

三、隧道与TOD

在交通方面，滨海新城以“粤东枢纽、国际新港、汇达江城”为目标，规划提出了陆海汇达、南北捷畅的发展目标，在对外交通网络方面，构建完善的对外交通体系，包括投资规模达60亿元的汕头市海湾隧道、高等级的城市道路和公路的建设，形成对外交通多式联运网络；在内部交通方面采用了TOD的交通发展模式来构建完善的内部交通体系，以提升新城的价值。

四、生态保护

在生态方面，中信滨海新城以保育增效、江海宜居为目标，规划提出优先保护生态的城市功能开发策略，优先制定生态空间的管制政策。一是对现状、生态条件比较优越的生态系统，包括红树林、礐石风景区、海岸线等，采取控制防御的政策；二是对生态质量下降的系统，例如鱼塘、湿地、盐田等，采取一系列措施进行恢复；三是沿着濠江创建一条整体生态景观的廊道；四是基于地理信息系统（GIS）对生态要素进行研究，将全岛划分成已建区、适建区、限建区和禁建区，各有不同的对应开发强度，对整个开发行为和开发时序进行科学的控制，以达到城市开发建设与环境保护并重的目标。

五、人居环境营造

营造优越的人居环境是滨海新城城市运营的终极目标。项目致力于通过创新的规划模式，有效整合要素资源，平衡多方利益，构建功能完善的城市服务体系，营造宜居、宜业、有文化内涵的现代健康城市环境。

综上所述，单一的城市建设模式已经跟不上社会发展的需求，城镇化的建设和发展，必须立足于城市运营的高度进行规划和实施。中信滨海新城的城市运营确立了以构筑整体城市功能为目标的“五位一体”系统工程。

第三节 模式特征

中信滨海新城的合作模式，是在粤东区域城镇化战略发展目标指导下，建立和创新的具有中国特色的PPP政企合作市场化模式，政府和企业（中信）形成利益共享、风险共担的伙伴关系。在中信滨海新城的运营中，市、区人民政府为滨海新城的城市运营提供了土地、政策等资源基础，作为城市运营商，中信利用市场机制对上述资源进行整合和综合开发运营，包括策划规划、资本运作、产业配置、品牌输出等，实现企业的投资回报，与此同时政府也获取了良好的社会综合效益，促使合作双方共同努力推进区域整体价值的提升。

政府和中信双方在项目合作模式上进行了一系列的探索和创新，建立和创新了具有中国特色的新型城镇化PPP发展模式。

一、坚持以国家新型城镇化战略目标为导向

在汕头滨海新城项目实践中，政企双方始终坚持国家新型城镇化提出的“市场主导、政府引导”的基本原则，合作目标一方面在于发挥中信集团高水平的资源整合能力，合理整合城市的土地资源，使土地得到更为有效的利用，从而与市场联动，实现土地资源的增值，以此推动城市社会经济的发展；另一方面汕头市政府通过引入市场机制调整优化城市的现有经济结构和产业结构，扩大城市产业辐射能力，带动区域增长。同时，通过促进城镇化发展、优化城镇建设用地格局，吸引更多人口进入城市，以达到缩小濠江区与主城差别、实现城乡统筹发展的目标。

在目标协同的基础上，合作双方以创新的PPP框架回应了国家新型城镇化的现实目标。而中信城市运营的创新理论也正是以PPP的交易架构为载体在近几年得以实施和发展。

二、创新城市综合开发运营模式

在中信滨海新城项目中，PPP合作双方通过对国家新型城镇化战略深刻理解以及对区域内现有资源充分认识的基础上，摒弃了以往“政府推动、政府主导”的传统城镇化模式，开创了“市场主导、政府引导”的城市综合开发运营模式——城市运营，即在新型城镇化战略的引导下，以土地运营为基础，以产业运作为保障，以资本运作为核心，以构建产业、文化、交通、生态和人居环境等城市综合系统为目标，通过“市场主导、政府引导”的PPP市场化运作模式，企业与政府建立平等契约伙伴关系，以前瞻性的城市发展策划和规划、土地整理、城市公共基础设施建设以及城市产业投资等一系列的资源整合运作，提升目标城市的功能规模和资源价值，从而共同获取城市整体资源溢价和投资增值收益的城市综合开发运营过程。

三、基于市场运作导向的PPP交易架构

中信滨海新城项目的合作模式并非桎梏于狭义的PPP交易架构，其创新了通常意义上PPP模式的定义，即将PPP模式从资本面的单一合作深化为资源、技术和理念的全方位、多层次合作。在当时国内缺乏PPP相关政策和理论的环境之下，合作双方是基于对项目的理解、相互资源优势的认知与国际经验的总结而形成的交易架构。具体说来，政府基于改善城市环境、推动产业升级、培育长期税源和优化配置公共资源等城镇化推进的具体意愿，提供土地和相关政策资源，中信则提供

策划规划、资本运作、产业运作、运营管理、品牌输出和资源整合等专业优势，二者在优势互补的驱动之下，结合国际PPP的理念与经验，自发形成了创新性的PPP交易架构。中信通过公开招投标与政府建立平等契约关系进行全方位、长周期的城市综合开发运营合作，协议经过项目所在地城市人大常委会议审议通过，确保双方的合作关系和权益受到法律保护。

四、探索新型城镇化产业金融创新模式

（一）探索设立隧道发展银团基金

中信滨海新城项目超越了传统房地产二级开发和单纯的城市基础设施建设，涵盖居住、商务办公、旅游、养老、文化等多元城市业态以及基础设施、公共服务等城市级公共产品的投资和运营，依托中信集团横跨五十多个行业的布局优势和业务协同优势，通过政企双方分工合作，共同对多种产业资源进行有效整合和提升。中信滨海新城项目充分依托中信集团的金融优势，充分运用国家政策性贷款、商业银行贷款、信托、基金、债券等金融工具，并联合交通银行、中国银行等金融机构，率先组建75亿元的隧道银团基金，有效解决了隧道建设资金的融资问题；此外，联合中国银行发起城镇运营发展基金，成功引导了社会资金进入城镇化的公共设施和土地整理领域，形成了多元化的项目融资渠道，实现了根据项目建设内容匹配相适应的融资方式，降低融资成本，提升资本运作效率，为新型城镇化融资模式创新做出了有价值的重要探索。

（二）探索设立文化艺术创意基金

潮汕历史文化博览园作为滨海新城项目人文中轴线的核心部分，由中信与政府以PPP方式共同出资建设，展览内容包括粤东三市的重要

文物以及非物质文化遗产，以展示潮汕艺术精粹，弘扬潮汕历史文化，面向全球潮人共享。项目探索设立文化艺术创意基金，一方面可以有效解决潮汕历史文化博览中心等公共设施运营维护和长远发展的资金需求，凝聚侨资侨力，广泛宣传华侨文化合作实验区，另一方面，可以推动文化艺术创意产业的集聚和系统发展，更培育了城市级大型公共建筑专业运营机构，是对公益性建筑维护管理和长远发展路径的探索尝试。

（三）探索PPP模式下健康养生养老产业的运作模式

在健康养老产业方面，项目基于对南滨片区独特多元的自然禀赋和深厚的潮汕文化积淀的深度挖掘，从规划入手，全面执行广东省建设厅颁发的社区养老标准，在城市运营层面系统推进社区养老、社会养老和市场化养老的多层次养老体系的培育和自然发展。结合华侨经济文化试验区政策，按照国家和地方对养老产业的相关政策精神，认真探索和推动PPP模式下健康养生养老产业的运作模式。

可以看出，在中信滨海新城项目实践中，中信坚持以资本运作为主导，以产业整合为手段，以土地开发运营为基础，以政府和企业的协同合作平台为主要方式，初步探索建立基于新型城镇化的资源复合型PPP政企合作发展模式，建立起政府与企业“伙伴关系、利益共享、风险共担”的共同体关系，促进城市与区域的“五位一体”系统目标的达成。

第四节 法律框架

2011年9月，汕头市政府授权濠江区政府，通过公开招标方式，确定中信城市运营团队作为滨海新城城市运营合法投资主体，并作为濠江区土地开发和海湾隧道建设的合作方（见图8-1）。

PPP项目的基础即为政企双方的伙伴关系，而伙伴关系必须遵从“契约精神”，建立具有法律意义的“契约”，即政府和非政府的市场主体以平等民事主体的身份订立契约，双方的履约责任和权益受到相关法律、法规的确认和保护。据此，在中信滨海新城的城市运营中，政府和中信城市运营团队双方签署了如图8-2所示的4个层级的11类协议，对中信滨海新城的城市运营后续运营构成了整体、系统的法律支持体系。

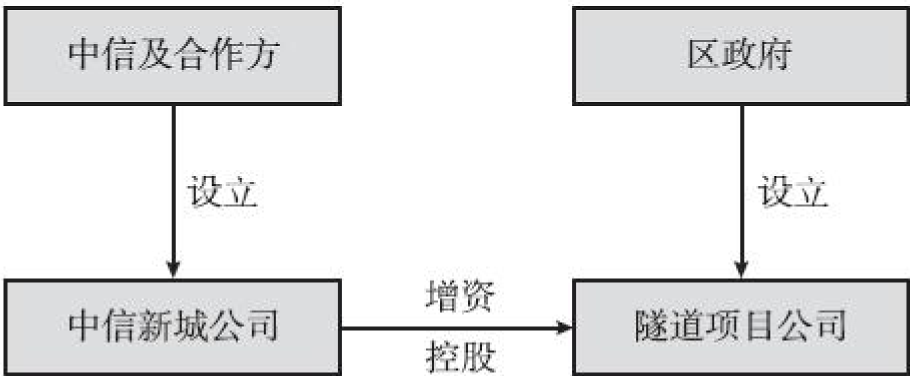


图8-1 合作框架

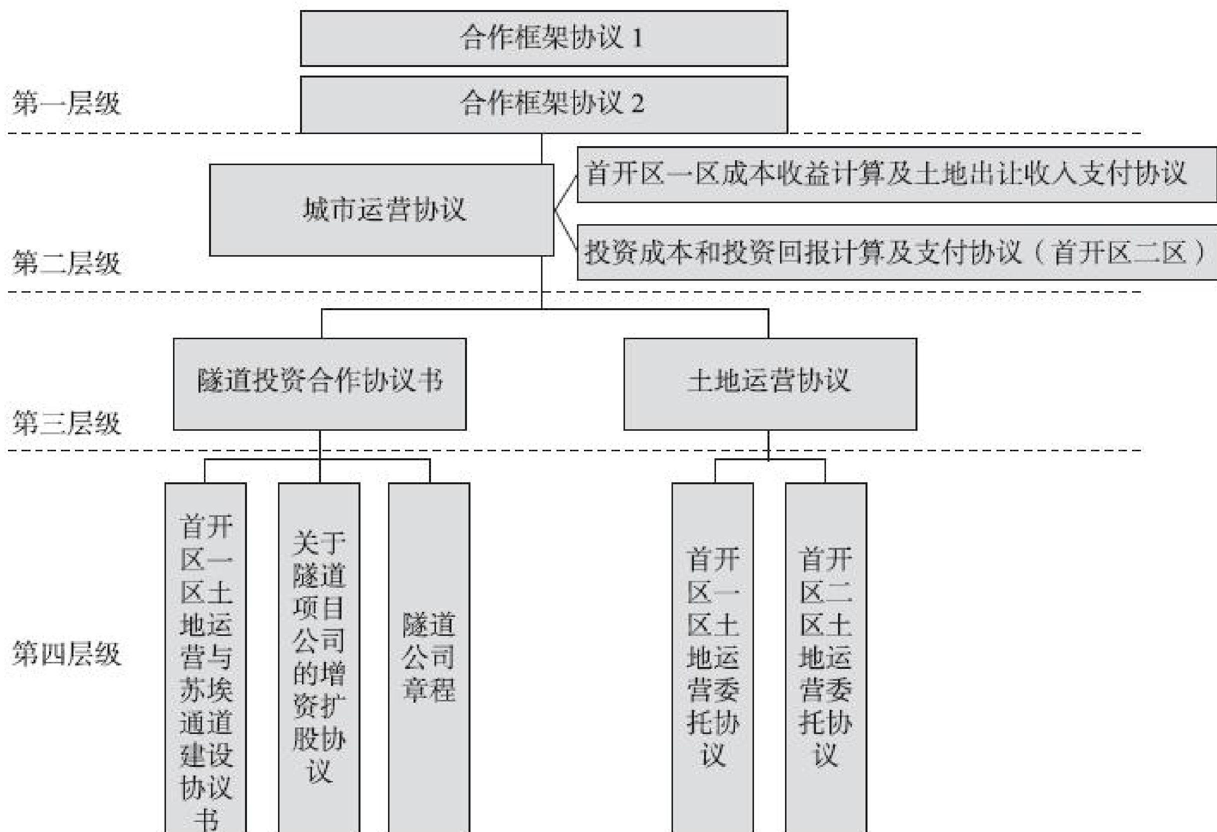


图8-2 中信滨海新城项目合同体系

第一层级是合作双方的战略合作框架协议，确立了在168平方公里用地范围内进行长期框架性合作的法律框架。

第二层级是具体的操作性协议——城市运营协议。此基础性协议书包括两个协议性附件：第一个协议性附件是关于首开区一区的收益计算和土地出让收入的协议，第二个协议性附件是针对首开区二区的投资成本及回报的协议。第二层级的协议是在框架协议指导下，将滨海新城项目的方方面面统筹、建立起来，包括对隧道、高速路网、城市公共配套设施，以及对统征地出让收入、隧道建设和非统征地综合开发的安排，可以说为提升城市功能的整体提升进行了制度性安排。

第三层级协议，包括针对隧道的投资合作协议书与土地运营协议。这两个协议书把第二层级的滨海新城项目城市运营协议书两大重

要分支进一步细化。

第四层级是将第三层级具体到执行层面的协议，包括关于隧道如何建设，隧道公司如何组建，隧道公司将来增资扩股应该按什么规则处理等问题；以及关于土地运营的问题，例如土地运营如何委托给投资开发主体，如何赋权予中信城市运营团队，将来投资成本支出如何顺利回收，发生风险时如何得到补偿，发生争议时如何设计救治机制等在具体操作层面的问题。

可以说，以上11个基础开发协议书的内容不完全一样，各有重点，而在一起组成了一个法律文件的体系。这个法律体系是在项目规划策划初期便开始了3年左右的总纲前期筹划，政企双方经历了一年半时间密集合同谈判才达成，是伴随着策划规划以及经济测算同时进行并相互作用的。

四大层级的法律体系规定了政企双方在履行约定时的具体责任。例如目前正在进行的海湾隧道项目执行中的法律风险防范，即通过采取严格执行发改、规划、土地、建设、环保等基本流程以及立项、勘察设计、监理、施工、设备采购和招投标等基本程序，完整取得国家、省、市有关主管部门的批复文件确保建设过程的合法性和规范性。同时按照协议规定，政府有责任协调推动当地市、区两级人大及其人大常委会，就本项目的项目合法性问题给予决议上的确认。全套协议的原则要点于2015年10月通过汕头市人大常委会的审议表决通过，这样，通过地方立法程序确保了合作双方的长期性、稳定性。因此，海湾隧道项目通过市、区政府和人大两级机构审批确保项目履约安全，通过财政部的PPP政策框架保护企业投资权益。

第五节 “五规合一”

中信城市运营团队以产业、生态、交通、文化和人居“五位一体”的综合提升为目标，积极探索、实践城市规划的“多规合一”，从深层逻辑与内在关联层面对“五规”实现了整合；复合应用“MICE、RBD、TOD”注等国际领先的规划理念，试图以前瞻性的规划创造区域内价值的提升，为城市的可持续发展奠定基础。

2010年4月，中信城市运营团队启动了全区域168平方公里的战略发展概念规划的编制工作，于2011年3月1日完成编制，并与启动区南滨片区的城市设计成果一同上报汕头市政府，于2011年5月23日正式得到汕头市人民政府的批复；2011年8月汕头市政府常务会议审批通过并要求汕头市总体规划按照中信滨海新城战略发展概念规划进行调整修编，这标志着概念规划成为法定控规编制的合法依据。

基于得到汕头市政府常务会议审批通过的概念规划和南滨片区城市设计成果，中信于2011年4月委托规划设计单位合作开展12.4平方公里启动区南滨片区的控规编制工作，到2011年8月草案初稿完成，随后进入长达近2年半的规划协调工作，2014年2月由中信城市运营团队组织编制的控规成果得到市政府正式批复——这为城市运营项目的落地及顺利开展奠定了坚实的基础。

综上所述，经过三个阶段的规划整合后的规划方案并不只是在空间上进行单纯的“五规”叠合，而是以“五规合一”理念为核心，以政府编制的“五规”要素为基础，经过市场机制过滤、筛选和校正，经过投资平衡机制不断验证和调整的，兼有经济性、实效性和操作性

的科学合理的发展模式，是同时平衡了政府、市场、公众的利益诉求的要素有机整合成果。

中信城市运营团队在滨海新城项目实施的策划与规划过程，是体现以“五规合一”的编制思路和技术路线为核心的资源整合过程。其策划模式遵循前期市场调查、中期对比选择、后期整合实施的大思路。通过前期的市场调研收集基础资料，包括城市的政策环境、空间形态、功能布局、产业特征等城市功能和城市发展所涉及的方方面面，保证基于调研形成的规划是符合市场需求的。中信城市运营团队从项目统筹策划的角度出发，通过多家规划编制机构规划方案的比较和选择，结合不同方案的优缺点，最终提出符合市场需求、体现政府意志并且满足公众利益需求的整合性的规划方案。

在城市运营四项运作原则的指导下，结合汕头“五规”的现状情况以及政府的授权，中信城市运营团队为滨海新城的策划与规划整合工作制定了一个以“五规合一”为核心的三个阶段的工作内容框架和流程（如图8-3所示）。三个阶段的规划整合工作内容既相互独立，有各自独立的整合目标、方法和成果，又互为因果，相互关联和依赖，共同构成了规划整合的整体工作内容。

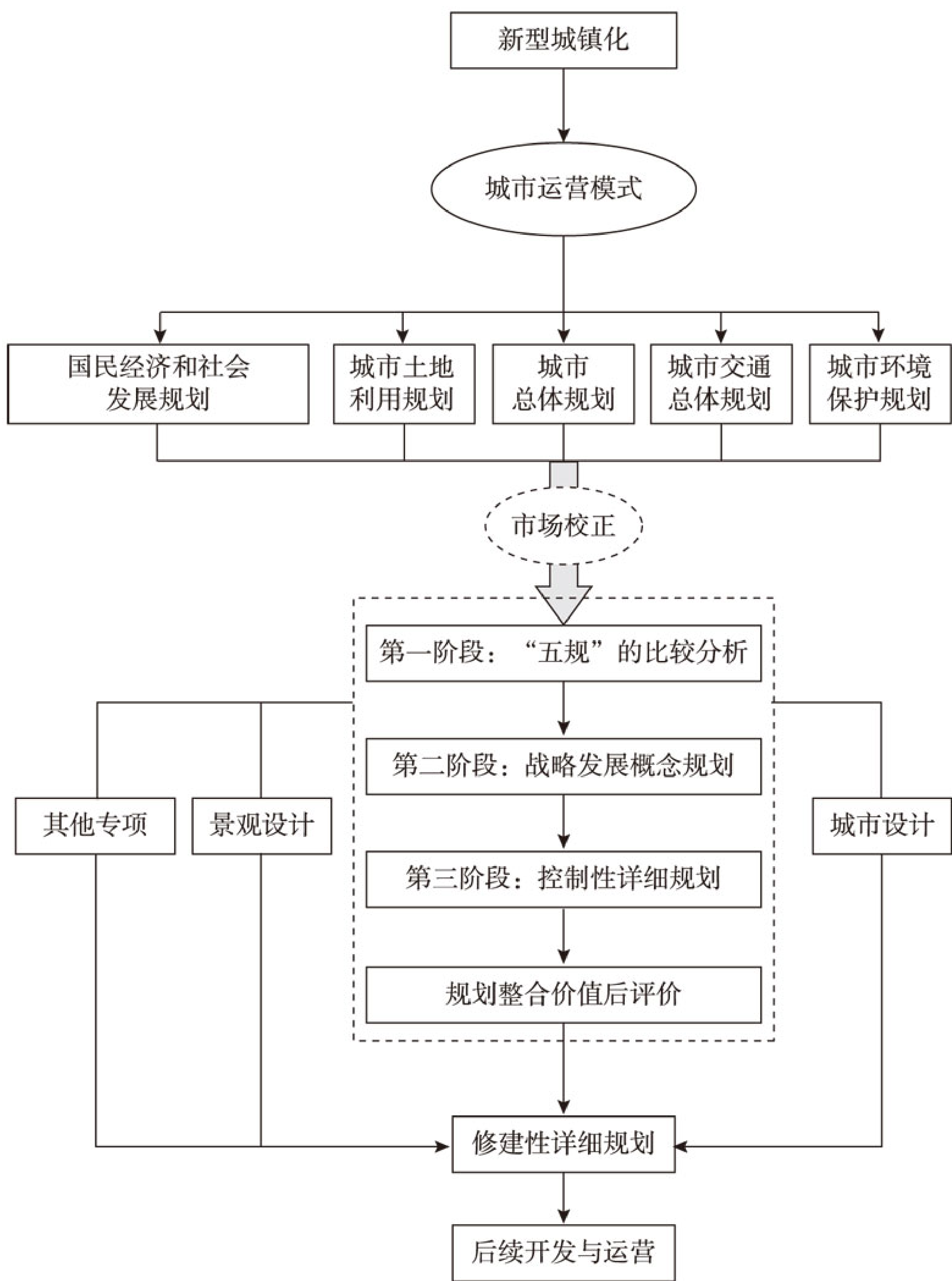


图8-3 规划整合技术流程

一、第一阶段："五规"的比较分析

对目标地区的"五规"分析是对城市运营项目奠定了对项目基础背景的了解。由政府部门编制的"五规"作为基本的公共政策和规定，在很大程度上表达了当地政府对于城市治理、建设和发展等方面的理解与意志。因此，通过对目标地区"五规"的研究，可以在较短的时间内较为全面地了解当地的基本情况和政策方向，形成项目的背景框架。

在此过程中，"五规"的分析方法包括定性分析和定量分析两种，主要目的是得出"五规"中的离散要素及其离散程度。定性分析方法包括"五规"与项目发展愿景的对比分析、"五规"差异度比较分析和"五规"内容中具体要素的直观离散性分析；定量分析是通过从"五规"中选取关键要素，设计并发放《"五规"一致度调查表》，以调查表收集的数据为基础分析"五规"关键要素的离析、重合和交叉程度，并比较"五规"在政府、公众、市场三个维度上的趋向性。

可以认为，"五规"分析过程实质上是对"五规"要素离散程度的分析论证过程，为接下来两个阶段的"五规"整合提供了必要性论证和目标对象。

二、第二阶段：战略发展概念规划的组织整合

基于第一阶段"五规"比较分析结果，"五规"中的离散要素将在概念规划和控规两个阶段通过"市场校正机制"和"投资平衡机制"得到整合。

在概念规划阶段，市场校正机制主要体现为前期的市场调查及定位策划过程，其核心内容是通过市场定位调查发现和判断“五规”要素中是否存在政府意志表达过度且严重偏离市场实际需求的方法和机制，具体方法如下：城市运营商首先对目标区域进行市场调查（社会调查、现状调查、区域经济调查、房产市场调查、土地市场调查、文化调查和法律法规调查等方面），并委托多家单位开展策划定位，运营商基于市场调查结果，将“五规”要素中部分偏离或者不符合市场要求的要素进行筛选、过滤，经比较整合后得出策划定位；接着以策划定位为基础，结合目标区域的空间要求，调整得出规划定位，作为下一步概念规划编制的直接指导。而在规划定位得出后，城市运营商又委托多家规划单位按照各自所长分别将规划定位落实到空间，并再一次根据各家的发展理念进行选择，得出最后的发展策略决策；最后以此发展策略为基础，将多家规划单位的规划成果整合为最终的概念规划成果。

在此过程中，中信城市运营团队提供平台，以对政府、市场、公众的诉求整合为原则，以贯穿概念规划全过程的市场校正、投资平衡与法律协议三方面工作与空间规划工作同时进行且不断相互作用和博弈，最终达到动态平衡的过程为主要机制，最终得到的滨海新城概念规划即是此动态平衡的结果和最优空间表现形式。

可以认为，概念规划的形成过程即是对“五规”要素宏观层面的调整过程。

三、第三阶段：控规的组织整合

控规是城市运营项目的法定性规划文件，其目标是保障城市运营项目正常的落地实施。此阶段在国家法定的规划编制内容基础上，转变规划理念和编制程序，以上一阶段的概念规划成果为直接参考，以

落实经济指标为目的，再一次利用市场校正机制和投资平衡机制将“五规”中逐渐暴露出的更深层次、更加细化的矛盾点进行筛选、过滤和整合，确保政府、市场、公众利益的平衡。

与概念规划阶段类似，城市运营商首先通过又一次的背景分析（包括政策环境分析、地形地貌地质分析、土地现状结构分析、深度市场调查等）进行经济测算和市场需求预测，作为下一步项目定位和发展目标调整的参考。当定位与发展目标确定后，即结合经济目标进行深化业态策划，对业态配比、开发强度与规模等开展研究，空间规划成果是深化业态策划在空间上的直接反映和落实。然而，控规编制过程的重点，更在于后期各利益团体的诉求协调过程，“五规”要素在漫长的协调过程中不断调整与整合，最终达到符合政府、市场、公众三方利益诉求平衡的法定空间成果。

可以认为，控规的形成过程即是在城市运营项目落地的过程中对“五规”要素微观层面的调整过程。

---

1. MICE:Meetings,Incentive travels,Conventions,Exhibition，即商务会议、奖励旅游、国际会议与展览。RBD:Recreational Business District，游憩商务区（休闲商务区）。TOD:Transit-Oriented Development，以公共交通为导向的开发模式。

第六节 “交通+”PPP

汕头海湾隧道工程是汕头市和中信滨海新城项目的重大交通基础设施工程。2012年6月，经汕头市政府授权，中信与濠江区政府签署了政企合作的PPP协议。两年多以来，在汕头市政府和中信集团领导的关心和大力支持下，海湾隧道项目稳步推进。汕头海湾隧道工程地质条件非常复杂，技术难度极高，是目前国内外综合难度极具挑战性的大直径盾构法海底隧道。为此，在中信主导下，项目组于2014年11月27日组建了以钱七虎、孙钧、周福霖3位院士为核心的隧道专家顾问团队，逐步形成了具有国内外较高水平的隧道顾问咨询团队。汕头海湾隧道是连接汕头南北两岸的交通主动脉，有效解决了汕头南北两岸交通瓶颈问题，极大缩短了过海时间，海湾隧道的建成将为汕头南北两岸开辟新的过海通道，并将有效改善城市交通环境，构建更加畅通便捷的交通体系，促进城市的南拓发展，助力城市“一湾两岸”发展格局，发挥汕头作为国家公路运输枢纽以及粤东地区“区域中心城市”的龙头作用，增强汕头城市的辐射带动力。

一、模式特征

第一，汕头市政府授权濠江区政府，通过公开招投标与政府建立平等契约关系，进行全方位、长周期的城市综合开发运营合作，协议经过汕头市、濠江区两级人大常委会议审议通过，确保双方的合作关系和权益受到法律保护。通过汕头市政府对海湾隧道的建设运营、土地开发进行约定的特许授权，在双方合作设立的隧道项目公司层面建立了收益共享和风险共担机制。

第二，隧道项目公司通过建设隧道，打通海湾南北两岸交通主干线，盘活存量低价值土地资源，利用土地溢价，在没有增加市、区两级政府财政压力的前提下，借助中信集团的品牌影响力和金融综合服务能力，完成了“隧道建设带动土地溢价，土地溢价支付隧道建设”的交易模式，顺利实现了建设城市级重大基础设施“百年隧道”的梦想。隧道向全社会提供接近完全免费的公共服务，有效优化了城市发展空间结构，大大增强城市竞争力。

第三，中信城市运营团队通过整合社会资源，进行多层次的资本运作，创新性地构建了PPP模式下城市基础设施建设和运营的投融资机制。中信发起并联合多家大型银行，组建了隧道PPP银团贷款，最后辅以土地一级开发预期收益实现隧道建设全周期资金保障。

第四，通过建立一系列协议构成整体系统的城市运营法律协议体系，来保障和规范项目长期运营当中各个细节、各个方面、各系统合法合规的运作，设定了合理、平等、完善的收益共享机制和风险分担机制，并通过汕头市和濠江区两级人大立法的形式予以保障。

第七节 “文化+”PPP

一、项目概况

潮汕历史文化博览园项目位于中信滨海新城项目南滨片区中轴线位置，背靠礐石风景区的笔架山，面向汕头湾内海，是一个“看得见山，望得见海，记得住乡愁”、具有标志性的城市人文景观带。休闲商务区（RBD）人文景观中轴的总体功能定位是文化、休闲、游憩和商务。潮汕历史文化博览园将以中国华侨与潮汕文化为主题，打造成为全球潮人灵魂港湾，世界潮人文化之都，全球潮人的精神家园。

潮汕历史文化博览园项目南北长约1公里，总建筑面积约10万平方米，规划分为A区：潮汕历史文化博览中心，B区：潮汕历史风情商业街，C区：潮汕文化公园三个区。A区潮汕历史文化博览中心以及英歌广场是以大广场、大尺度建筑，展示潮汕未来宏图；B区潮汕历史风情商业街是以小街坊、人性化尺度建筑，揭开潮汕开埠百年的历史记忆；C区潮汕文化公园则是园林式健康休闲公园，通过雕塑与书法碑林传递潮汕文化的信息。

二、困难与挑战

潮汕历史文化博览园项目作为滨海新城的配套建设项目，是粤东最大的综合性文化综合体，也是华侨文化试验区落地汕头的重要载体与平台。它的建成将极大地推动粤东地区文化事业发展，对凝聚全球潮人，打造世界潮人的精神家园有不可估量的意义。但是，如此超大

规模的城市文化综合体，尤其是A区、B区和C区的后期市场化运营管理问题，是国内多数城市公共文化建筑共同面临的重大课题。

1.高额的运营费用支出。A区潮汕历史文化博览中心和C区潮汕文化公园属于公建项目，按照传统做法以及中信与政府签订的滨海新城项目合作协议约定，项目建成以后移交政府，由政府负责管理运营。根据测算，确保A区和C区的公共设施正常运营，每年政府要承担约数千万元的运营费用，面临着项目交付以后巨大的运营压力。

2.巨大的投资开发考验。根据市场调研显示，目前南滨片区处于开发运营初期，存在人气氛围不足，配套设施薄弱，交通条件不便捷等不利因素，B区潮汕历史风情商业街，在当前时点开发，市场培育期较长，同样面临着来自市场的投资开发与运营的巨大考验。

三、创新思路

为化解当前潮汕历史文化博览园项目面临的开发与运营的现实难题，中信与当地政府探索提出采用PPP模式，集合社会资源，以文化产业基金的运作方式，综合解决潮汕历史文化博览园项目的后续整体运营问题。

通过金融创新的PPP产业基金会运作方式，整体性解决潮汕历史文化博览园后续长期运营，一方面有利于减轻政府财政压力，确保项目维持长期、稳定的高水平运营管理；另一方面也是探索城市公共文化设施和产业发展的市场化新思路和新模式，具有一定的探索创新示范作用。

参考文献

［1］吕柏林.浅论城市经营与城市规划［J］.小城镇建设，2003（9）.

［2］王勇，李广斌，钱新强.国内城市经营研究综述［J］.城市问题，2004（1）：8-13.

［3］邹军，朱杰.经济转型和新型城市化背景下的城市规划应对［J］.城市规划，2011（2）：9-10.

［4］胡娟，方可，亢德芝，等.城市规划视野下公共决策研究［J］.城市规划，2012（5）：51-56.

［5］马文军.城市开发策划［M］.北京：中国建筑工业出版社，2005.

［6］刘文俭.城市经营概论［J］.现代城市研究，2001（5）：1-3.

［7］吴粲.策划学［M］.北京：中国人民大学出版社，2012.

［8］顾朝林，于涛方等.中国城市化：格局・过程・机理［M］.北京：科学出版社，2008.

［9］郝娟.西欧城市规划理论与实践［M］.天津：天津大学出版社，1997.

［10］郑文含，唐历敏.控规经济分析的一般框架探讨［J］.现代城市研究，2012（5）：39-44.

［11］朱孟珏，周春山.改革开放以来我国城市新区开发的演变历程、特征及机制研究［J］.现代城市研究，2012（9）：80-85.

［12］何镜堂.何镜堂文集［M］.武汉：华中科技大学出版社，2012.

［13］夏南凯，王耀武.城市开发导论［M］.上海：同济大学出版社，2003.

［14］庄惟敏.建筑策划导论［M］.北京：中国水利水电出版社，2000.

［15］陈海素.基于AHP和模糊评判法的土地利用总体规划实施评价研究——以福清市为例［D］.福建师范大学，2008.

［16］顾朝林.城市化的国际研究［J］.城市规划，2003，27（6）：19-24.

［17］（UN-HABITAT）U N H S P.The State of Latin American and Caribbean Cities 2012 : Towards a new urban transition［M］.2012.8.

［18］DAHLSTROM J R P A R K.Tax Increment Financing:What It Is and How It Works［M］//R.D.BINGHAM E A.Financing Economic Development.Newbury Park,CA;Sage Publications.1990：82-98

［19］BARLOW J R J,WRIGHT S.Europe sees mixed results from public-private partnerships for building and managing

health care facilities and services [J].Health Aff (Millwood), 2013, 32(1): 146-154.

[20] GLAESER E.Triumph of the City:How Our Greatest Invention Makes Us Richer,Smarter,Greener,Healthier,and Happier [M].Penguin Group US, 2011.

[21] DAVEY K J.Elements of urban management [M].Washington,D.C:World Bank, 1993.

[22] 张双虎.科学时报 [J/OL] 2009, http://www.nsfc.gov.cn/publish/portal0/tab88/info3251.htm.

[23] LUO X,SHEN J.Why city-region planning does not work well in China:The case of Suzhou–Wuxi–Changzhou [J].Cities, 2008, 25(4): 207-217.

[24] YIGITCANLAR T,O'CONNOR K,WESTERMAN C.The making of knowledge cities:Melbourne's knowledge-based urban development experience [J].Cities, 2008, 25(2): 63-72.

[25] NEILL O,M.P.Infrastructure Financing and Operation in the Contemporary City [J].Geographical Research, 2010, 48(1): 3-12.

[26] WANG S,YANG Z,LIU H.Impact of urban economic openness on real estate prices:Evidence from thirty-five cities in China [J].China Economic Review, 2011, 22(1): 42-54.

[27] TIAN L,MA W.Government intervention in city development of China:A tool of land supply [J].Land Use

Policy，2009，26（3）：599-609.

[28] FARHOODI R,GHARAKHLOU-N M,GHADAMI M,et al.A Critique of the Prevailing Comprehensive Urban Planning Paradigm in Iran:the Need for Strategic Planning [J].Planning Theory，2009，8（4）：335-361.

[29] TALEN E.Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning [J].Journal of Planning Literature，1996（10）：248-59.

[30] HOCH C J.Evaluating Plans Pragmatically [J].Planning Theory，2002，1（1）：53-75.

[31] OLIVEIRA V,PINHO P.Evaluation in Urban Planning:Advances and Prospects [J] .Journal of Planning Literature，2010，24（4）：343-361.

[32] BRACKEN I.Urban Planning Methods:Research and Policy Analysis [M].London：1981，1981.

[33] MARCH A.Practising theory:When theory affects urban planning [J].Planning Theory，2010，9（2）：108-125.

[34] NEUMAN M.Notes on the Uses and Scope of City Planning Theory [J].Planning Theory，2005，4（2）：123-145

[35] HEALEY P.The universal and the contingent:Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices [J].Planning Theory，2012，11（2）：188-207.

［36］KIM J H.Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development:A Literature Review［J］.Journal of Planning Literature，2011，26（1）：35-47.

［37］PIZARRO R E,WEI L,BANERJEE T.Agencies of Globalization and Third World Urban Form:A Review［J］.Journal of Planning Literature，2003，18（2）：111-130.

［38］ANTONIOU J.Cities then & now.［M］.Northampton,MA:Macmillan，1994.

［39］BRESSI T W.Planning and Zoning New York City:Yesterday,Today,and Tomorrow［M］.Transaction Pub.1993.

［40］CASTLE E N.The Changing American Countryside:Rural People and Places.Series:Rural America［M］.Lawrence,KS:University Press of Kansas，1995.

［41］CUOMO A.The State of the Cities 2000［M］//DEVELOPMENT U S D O H A U.2000.

［42］FAINSTEIN S S.The city builders:Property,politics,and planning in London and New York［M］.Oxford,UK:Blackwell Publishers，1994.

［43］GARREAU J.Edge city:Life on the new frontier［M］.Random House LLC，2011.

［44］GLAESER E.Triumph of the City:How Our Greatest Invention Makes US Richer,Smarter,Greener,Healthier and Happier［M］.Pan Macmillan，2011.

[45] HARRY S.DENT J.The Demographic Cliff:How to Survive and Prosper During the Great Deflation of 2014-2019 [M] .Portfolio Hardcover，2014.

[46] KRUECKEBERG D A.Introduction to planning history in the United States [M] .Rutgers Univ Center for Urban.1983.

[47] MILES M E,BERENS G,WEISS M A.Real Estate Development:Principles and Process [M] .Washington,D.C.Urban Land Institute，2000.

[48] MILLS E S,MCDONALD J F,MCLEAN M L.Sources of metropolitan growth [M] .Transaction Publishers.2012.

[49] MOSKOWITZ H S，& LINDBLOOM,C.G.The new illustrated book of development definitions [M] .Mew Brownswick,New Jersey:The Center for Urban Policy Research 1993.

[50] PACIONE M.Urban Geography:A Global Perspective [M] .New York,NY:Psychology Press，2005.

[51] RUSK D.Cities without suburbs [M] .Woodrow Wilson Center Press，1993.

[52] SASSEN S.The Global City:New York,London,Tokyo [M] .Princeton,New Jersey Princeton University Press，2001.

[53] SHENHAR A J,DVIR.D.Reinventing project management:the diamond approach to successful growth and innovation. [M] .Boston,Massachusetts:Harvard Business Review Press，2007.

[54] YUSUF S,SAICH T.China urbanizes:consequences,strategies,and policies［M］.Washington,D.C.World Bank Publications，2008.

[55] BUTTON K.Transport economics.［M］.Edward Elgar Publishing，2010.

致谢

始于心，践于行。

写一本有关城市运营的书，是近几年来萦绕心中的夙愿。

动笔于三年之前，正是中国城市运营从无到有的起步阶段。随着实践深化，本书内容也不断丰富和完善，终于在今天得以面世。感慨之余，更是感恩。

本书来源于我的博士论文。首先，诚挚地感谢在论文和本书创作过程中给予我指导的老师、前辈、领导和朋友。他们包括：华南理工大学何镜堂院士、华夏新供给经济学研究院的贾康院长、北京师范大学新兴市场研究院的胡必亮教授；中信集团、中信发展改革研究基金会的各位领导，中信城市运营团队和华晟基金管理（深圳）有限公司的同事以及项目合作方。你们的经验和智慧，为本书奠定了基础，增添了光彩。

其次，感谢中国城镇化促进会的鼓励和支持；感谢中信出版集团副总编辑季红，以及谭惠芳、葛小莉两位编辑，她们认真细致，是一支充满激情、富有创造力的团队。

最后，特别感谢我的家人，感谢你们一直以来无条件的支持，给予我空间和时间投身于自己所热爱的事业，继而在少有的居家时间里静心写作。

期待本书能给关心中国城市发展和变革的朋友们提供一个观察的新视角、行动的新参考。我会以你们的关注为动力，继续城市运营的

研究和分享，并期待与大家一起为推动中国城市运营事业的健康发展做出贡献。

知行合一，春华秋实。

共勉！

林竹

2016年5月

于北京